

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

Кафедра регіонального управління,  
місцевого самоврядування та управління містом

# ОСНОВИ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Підручник

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

Київ  
2012

УДК 353 (075.8)

О-75

*Рекомендовано Міністерством освіти і науки України як підручник для студентів вищих навчальних закладів (лист № 1/11-11240 від 1 листопада 2011 р.)*

*Схвалено Вченою радою Національної академії державного управління при Президентові України (протокол № 185/8-7 від 29 вересня 2011 р.)*

**Рецензенти:**

**З.С. ВАРНАЛІЙ**, доктор економічних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, Національний університет Державної податкової служби України;

**Ю.П. СУРМІН**, доктор соціологічних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, Інститут проблем державного управління та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президентові України;

**В.В. ТЕРТИЧКА**, доктор наук з державного управління, професор, Національна академія державного управління при Президентові України.

*Автори-упорядники:* В.М. Вакуленко, М.К. Орлатий, В.С. Куйбіда, Т.М. Безверхнюк, С.О. Біла, О.І. Васильєва, І.Ф. Гнибіденко, О.С. Ігнатенко, О.Ю. Лебединська, С.В. Сьомін, В.П. Удовиченко, О.В. Берданова, І.В. Валентюк, Н.В. Васильєва, Н.М. Гринчук, Ю.Ф. Дехтяренко, І.О. Дегтярьова, А.П. Лелеченко, Л.П. Піддубна, Н.А. Сич, В.В. Юзефович.

О-75

**Основи** регіонального управління в Україні : підручник // авт.-упоряд. : В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий, В. С. Куйбіда та ін.; за заг. ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2012. – 576 с. (Серія “Бібліотека магістра”)

ISBN 978-966-619-310-3

Викладено найважливіші теоретичні, методологічні та практичні питання регіонального управління: основи теорії, суть, принципи та правове поле. Визначено найбільш суттєві характеристики змісту та природи регіонального управління. Розглянуто основні механізми збалансованого регіонального розвитку. Розкрито особливості управління регіональним природокористуванням, формуванням систем розселення та трудового потенціалу регіону, розвитком виробничої та соціальної інфраструктури. Проаналізовано особливості проблемних регіонів. Висвітлено сучасні форми відносин в управлінні розвитком регіонів. Наведено зарубіжний досвід державного регіонального управління і політики.

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

ISBN 978-966-619-310-3

УДК 353 (075.8)

© В.М. Вакуленко, М.К. Орлатий, 2012  
© Національна академія державного управління при Президентові України, 2012

## **ВСТУП**

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

*Особливості регіональних процесів, які відбуваються в Україні, характеризуються становленням системи регіонального управління як інституційної бази визначення шляхів підвищення ефективності регіонального управління, методів і меж втручання органів публічної влади у життєдіяльність регіону.*

*Необхідність удосконалення управління соціально-економічними процесами в регіоні нині зумовлена, з одного боку, загостренням світової конкуренції територій щодо залучення і збереження різноманітних ресурсів, а з другого – підвищенням ролі територій щодо свого соціально-економічного становища. Створення сприятливого бізнес-середовища на місцевому рівні, партнерство влади і бізнесу, цільові програми та проекти місцевого і регіонального розвитку, територіальний маркетинг тощо – це сфери, які потребують нових підходів з боку регіональних органів влади. Проте, якщо для суб'єкта господарювання впровадження інновації пов'язується насамперед з економічними ризиками, то для системи регіонального управління будь-які інноваційні рішення матимуть економічні, соціальні та адміністративно-правові наслідки, що стримує їх вироблення та зумовлює необхідність ґрунтовного аналізу застосування.*

*Інноваційний потенціал системи регіонального управління – це здатність органів регіонального управління та його посадових осіб до вироблення нових нестандартних ідей щодо вирішення завдань регіонального розвитку. Інноваційний потенціал становлять технології, організаційні ноу-хау та ресурси, найважливішим серед яких є людський, оскільки інновація є результатом діяльності людей.*

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

*Теоретичною та методологічною основою підручника становлять наукові праці Ю. Гладкого, М. Портера, П. Самуельсона, А. Сміта, В. Фадєєвим, І. Фішера, Д. Хікса, А. Чистобаєва, У. Шарпа; вітчизняних вчених – М. Долішнього, М. Дністрянського, Л. Зайцевої, Ф. Заставного, В. Керецмана, В. Поповкіна, В. Симоненка, О. Топчієва, М. Чумаченка, О. Шаблія та ін.*

*Питання визначення основ державного управління на регіональному рівні проаналізовано у працях Г. Атаманчука, З. Варналія, В. Мамонової, В. Тертичка та ін. Проблеми державного регулювання розвитку регіонів розглянуто О. Алімовим, В. Бакуменко, П. Бєленьким, Ю. Кальшишем, Н. Нижник, С. Романюком, М. Тимчуком та ін.*

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

*Сьогодні в Україні вже не підлягає сумніву необхідність та актуальність планувальної роботи. Безумовно, це не означає, що потрібно відродити старі радянські традиції планування, які вже не відповідають потребам сьогодення. Нині в Україні, як і в інших країнах світу, активно розвиваються і запроваджуються нові підходи до планування територіального розвитку. При цьому видозмінюються функції, що реалізуються під час планувального процесу, зазнає змін сама роль планування в системі управління. Воно все більше стає інструментом підвищення конкурентоспроможності території і регіонів, засобом згуртування різних суб'єктів регіонального розвитку навколо нових цінностей і довгострокових пріоритетів.*

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

*Підручник “Основи регіонального управління в Україні” складається з дев'яти тем. У першій темі розкриваються предмет, мета та завдання дисципліни. У другій темі висвітлюються теоретичні засади управління регіональним розвитком, сучасна модель адміністративного устрою в Україні; у третій – інституційне забезпечення реалізації державної регіональної політики на регіональному рівні, організаційно-правові засади регіонального управління та нові інституційні інструменти в системі публічної служби. У четвертій темі розглядаються теоретичні та методичні засади стратегічного планування на регіональному рівні, державні програми подолання депресивності територій, моніторинг та контроль у програмному забезпеченні розвитку регіону, залучення недержавних структур до участі у формуванні програм регіонального розвитку. П'ята тема орієнтована на поглиблення знань щодо управління ресурсами регіонального розвитку, державного регулювання у сфері використання та охорони природних ресурсів, управління трудо-*

вим потенціалом та розвитку об'єктів соціального призначення на регіональному рівні, а також пропонуються методологічні підходи щодо визначення ресурсів управління розвитком регіонів. У шостій темі основна увага зосереджена на історичних та соціальних передумовах розвитку системи управління земельними ресурсами, теоретичних засадах формування управління земельними ресурсами на регіональному рівні, забезпеченні ефективного менеджменту їх використання. Сьома тема присвячена документуванню діяльності органів публічної влади регіону, порядок підготовки, проведення та документальне оформлення апаратної наради та організація роботи із зверненням громадян у районній (обласній) державній адміністрації. У восьмій темі – концепція державної регіональної політики, реформування регіональної системи органів виконавчої влади, шляхи удосконалення регіонального управління, перспективи розвитку регіональної системи управління земельними ресурсами, інновації в регіональному управлінні та міжнародна співпраця регіонів. У дев'ятій – досвід європейських країн з питань регіонального управління, упровадження технологій моніторингу й контролю в процеси соціально-економічного розвитку територій, формування адміністративно-територіальних одиниць зарубіжних країн.

Спеціальність 8.15010010 “Регіональне управління” має міждисциплінарний характер. Вона є нормативною дисципліною ВНЗ, у яких здійснюється навчання за магістерською програмою за спеціальністю “Державне управління”, вона пов'язана з об'єктивною необхідністю теоретичного та методологічного забезпечення формування регіонального управління в загальній системі державного управління як єдино можливої форми організації публічної влади територіальних громад.

Методика подання навчального матеріалу з базових дисциплін у підручнику відповідає світовому рівню, він містить достатній методологічний інструментарій не лише для слухачів Національної академії державного управління при Президентові України (далі Національна академія), а й для викладачів. Підручник можна використовувати при викладанні або вивченні дисциплін за спеціальностями правового, економічного, соціального та управлінського напрямів освіти.

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

У підготовці підручника “Основи регіонального управління в Україні” взяли участь: В.В. Вакуленко (вступ, тема 1, підрозд. 8.1), М.К. Орлатий (вступ, тема 1, підрозд. 2.4; 5.3; 5.4), В.С. Куйбіда (підрозд. 2.4; 4.2; 8.3; 8.6; 9.2; 9.4), Т.М. Безверхнюк (підрозд. 5.1), С.О. Біла (підрозд. 2.2–2.3), І.Ф. Гнибіденко (підрозд. 5.3), О.С. Ігнатенко (підрозд. 5.2), О.Ю. Лебединська (підрозд. 8.2), О.І. Васильєва (підрозд. 2.1; 3.1–3.3; 9.1), С.В. Сьомін (підрозд. 8.2), В.П. Удовиченко (підрозд. 2.4; 9.2), О.В. Берданова (підрозд. 4.1; 4.3; 4.4), І.В. Валентюк (підрозд. 4.6; 9.3), Н.М. Гринчук (підрозд. 5.5), Н.В. Васильєва (підрозд. 3.4; 4.6; 9.1), Ю.Ф. Дехтяренко (тема 6, підрозд. 8.5), І.О. Дегтярьова (підрозд. 4.7; 8.4), А.П. Лелеченко (підрозд. 7.3), Л.П. Піддубна (підрозд. 7.1–7.2), Н.А. Сич (підрозд. 5.4), В.В. Юзефович (підрозд. 4.2).



# **Тема 1**

**ПРЕДМЕТ, МЕТА,  
ЗАВДАННЯ ТА МЕТОДИ  
ДОСЛІДЖЕННЯ  
НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ  
“ОСНОВИ РЕГІОНАЛЬНОГО  
УПРАВЛІННЯ”**





# Тема 1

## ПРЕДМЕТ, МЕТА, ЗАВДАННЯ ТА МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ “ОСНОВИ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ”

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

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

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

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

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

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

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

– навчитися використовувати чинну нормативно-правову базу, враховуючи зміни в ній, а також сучасні підходи щодо реформування регіонального управління;

висловлювати й обґрунтовувати власну позицію стосовно подій і явищ суспільного життя на основі логічного аналізу соціально-економічних процесів та чинників, що впливають на них;

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

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

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

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

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

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

Після вивчення спеціальності слухачі повинні:

– *знати*:

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

– *уміти*:

застосовувати теоретичні знання в практичній діяльності та оцінювати чинники, що впливають на формування регіональної політики; проводити аналіз сучасних законопроєктів у системі регіонального управління; використовувати сучасні підходи щодо аналізу законодавчої бази, яка забезпечує функціонування інституційної інфраструктури регіональної політики в Україні, а також щодо аналізу ефективності реалізації державної регіональної політики та політики у сфері регіонального управ-

ління, інституційної інфраструктури регіональної політики; визначати оптимальні шляхи реформування регіонального управління у загальній системі державного управління; розробляти пропозиції щодо шляхів удосконалення інституційного забезпечення розроблення та реалізації регіональної політики в Україні; аналізувати політико-правові проблеми управління регіонами і населеними пунктами та приймати відповідні управлінські рішення; розробляти та впроваджувати нормативні документи на регіональному рівні; визначати: ефективність і результативність регіонального управління; визначати доцільність запровадження інновацій у регіональному управлінні та ефективні варіанти інноваційних рішень щодо регіонального розвитку; регіональні конкурентні переваги та інноваційні стратегії регіонального розвитку; формалізовано описувати інноваційний проект як інструмент регіонального управління, визначати етапи його реалізації та необхідні заходи; розробляти, аналізувати і презентувати інноваційні проекти з питань територіального розвитку; приймати обґрунтовані рішення щодо взаємодії та партнерства органів регіонального управління з бізнес-структурами, науковими та недержавними інституціями в інноваційній сфері, використовуючи вітчизняний та зарубіжний досвід; з'ясувати можливості застосування нових управлінських концепцій в Україні;

– *володіти:*

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

Навчальні цілі передбачають:

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

– тестування в інтерактивному режимі.

Засобами досягнення цілей та виконання завдань є:

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

– *семінарські заняття*, на яких обговорюються проблеми регіонального управління, управління територіальною громадою, планування розвитку територій, підходи до їх вирішення на центральному та місцевому рівнях, демонструються вміня щодо пошуку інформації та користування нею; проводяться співбесіди зі спеціа-

лістами регіональних служб управління розвитком територій; аналізуються нормативно-правові та економічні важелі функціонування системи регіонального управління, розвиток місцевого бюджету й удосконалення міжбюджетних відносин тощо;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Індукція* – логічний спосіб пізнання, що ґрунтується на отриманні загальних висновків і положень на основі вивчення окремих фактів, явищ і процесів або більш

загального знання на основі менш загального. Метод індукції використано для теоретичного узагальнення світових тенденцій щодо сучасної системи державного управління розвитком регіонів.

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

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

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

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

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

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

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

*Формалізація* – метод дослідження об'єктів шляхом представлення їх елементів у вигляді спеціальної символіки, наприклад собівартості продукції, ціни чи фінансового результату у вигляді формули. Ефективність використання цього методу підтверджується при розгляді питань платного використання земельних ресурсів, оподаткування земельних ділянок, інших об'єктів нерухомості тощо.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Економічні методи дослідження**, використані в підручнику, включають:

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

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

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

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

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

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

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

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

Стандарт використовується в процесі:

- постановки цілей освіти та професійної підготовки;
- розроблення та коригування складових державного стандарту вищої освіти (переліки кваліфікацій за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями та напрямів та спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями) та галузевих стандартів вищої освіти (освітньо-професійна програма підготовки фахівців, засоби діагностики якості вищої освіти);
- визначення первинних посад випускників вищих навчальних закладів та умов їх використання;
- розроблення та коригування складових стандартів вищої освіти вищих навчальних закладів (варіативні частини освітньо-кваліфікаційної характеристики, Освітньо-професійної програми підготовки фахівців та засобів діагностики якості вищої освіти, навчальний план, програми навчальних дисциплін);

- встановлення змісту навчання в системі перепідготовки та підвищення кваліфікації;
- професійної орієнтації здобувачів фаху та визначення критеріїв професійного відбору;
- прогнозування потреби у фахівцях відповідної спеціальності та освітньо-кваліфікаційного рівня, планування їх підготовки під час укладання договорів або контрактів щодо підготовки фахівців;
- розподілу та аналізу використання випускників вищих навчальних закладів.

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

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

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

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

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

Освітньо-професійна програма (ОПП) за спеціальністю 8.15010010 “Регіональне управління” є галузевим нормативним документом, у якому визначається нормативний термін та зміст навчання, нормативні форми державної атестації, встановлюю-



ються вимоги до змісту, обсягу й рівня освіти та професійної підготовки фахівця відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня певної спеціальності.

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

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

Цей стандарт установлює:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Контрольні питання

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

**Список використаних джерел**

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



## **Тема 2**

# **ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ В УКРАЇНІ**



## Тема 2

# ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ В УКРАЇНІ

### 2.1. РЕГІОНАЛІЗМ І РЕГІОНАЛІЗАЦІЯ ЯК ЗАГАЛЬНОСВІТОВИЙ ТРАНСФОРМАЦІЙНИЙ ПРОЦЕС

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

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

На думку англійських учених Е. Грехам і Дж. Ньонхем, дефініція поняття “регіоналізм” співвідноситься з поняттям “регіон” як “націоналізм” із “нацією” і являє собою відображення індивідуальних і колективних поглядів щодо регіону, які проявляються через певні позиції, відносини та взаємозв’язки. Внутрішньодержавний регіоналізм існує в різних формах прояву: як етнічний націоналізм, метою якого може бути досягнення політичної незалежності, тенденції до сепаратизму, і як прагнення населення окремого регіону до політичної й економічної самостійності територіального простору з метою підвищення ефективності системи управління, розширення відповідних повноважень, закріплених конституційно-правовими актами. Отже, він певною мірою являє собою сукупність різних теоретичних підходів щодо визначення сутнісного стану відносин (зокрема і конфліктних) між регіонами і центром [89, с. 223].

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

Останнім часом вчені пострадянських держав все частіше вживають аналізовані нами поняття. Так, в “Основах регіональної політики” російські дослідники Ю. Гладкій та А. Чистобаєв запропонували таку структуру регіонознавства:

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

Учені акцентувати увагу на таких питаннях:

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

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

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

– чи враховують регіональний розвиток і управління етнорелігійну специфіку соціуму, нерівномірності економічного розвитку окремих територій, прояви сепаратизму тощо [12].

Ю. Гладкій та А. Чистобаєв досліджують регіонознавство і регіоналізм як наукові течії, яким притаманні динамізм і мобільність, і вважають, що “регіоналістика” лише характеризується статичністю та наявністю загальною інформацією про регіон [10, с. 27].

У підручнику “Інфраструктура регіонів мира” російського дослідника М. Комарова наведено інше трактування регіоналістики як сукупності наукових напрямів і дисциплін, що досліджують зовнішньо-, внутрішньополітичні, економічні, соціальні, культурні й інші проблеми [44]. При цьому під регіоналізмом розуміється та частина суспільних відносин, яка відображає зв’язок регіонів з державою або відносини держав регіону між собою і відносини між різними системами всередині них.

На думку автора, завданнями регіоналістики є:

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

– районування території за різними ознаками, обґрунтування внутрішньо- та міжрайонних комунікацій усіх видів та розробка прогнозів соціально-економічного розвитку регіонів і країн [44, с. 9].

Основними методами регіоналістики є програмно-цільовий, балансовий, картографічний, системного аналізу та соціально-економічного математичного моделювання.

Регіоналістика, на погляд дослідника, як міждисциплінарна наука для вирішення своїх завдань використовує так поняття, запозичені з інших наук:

– природа, суспільство, суспільне буття, свідомість, відносини тощо (філософія);

– географічне середовище, природні ресурси, населення, регіон, розміщення продуктивних сил та ін. (географія);

– виробництво регіону, його засоби та інфраструктура, праця, регіональна політика тощо (економіка);

– соціальні групи, процеси, соціально-політичні умови тощо (соціологія) [44, с. 12].

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

Однак виходячи з наведеного вище, на наш погляд, суперечливим є віднесення ключового поняття “регіон” до власне галузі регіоналістики, з одночасним запози-



ченням з географії, яке безсумнівно, є категорією низки різних наук. Разом з тим “регіональна політика” є не лише економічним терміном.

Наступну спробу комплексного вивчення регіонознавства зробили російські дослідники В. Бутов і В. Ігнатов у навчальному посібнику “Регионоведение (экономика и управление)”. У цьому виданні воно представлено як комплексна інтегральна соціально-економічна дисципліна, яка вивчає закономірності процесу формування, функціонування соціально-економічної системи регіону й управління нею, під яким розуміється суб’єкт Російської Федерації з урахуванням історичних, природно-ресурсних, економічних, екологічних, національних, демографічних, релігійних, політико-правових особливостей, їх місце і роль у загальнодержавному та міжнародному поділі праці [6].

Автори виокремлюють дві головні проблеми, пов’язані з регіонознавством: створення і функціонування соціально-економічного комплексу регіону та політичні, економічні, соціальні, екологічні й інші аспекти регіонального управління федеративною державою. Вони також вважають, що ця наука спирається на історію, етнографію, географію, демографію, соціологію, релігієзнавство, економіку, статистику, екологію, науку державного управління, юриспруденцію тощо. Дослідники зазначають, що як синонім регіонознавства може вживатися термін “регіоналістика” [6, с. 8].

У першому підручнику з політичної регіоналістики М. Медведєва, який з’явився в 2002 р., в якому було досліджено проблеми регіональної структури держави і суспільства, розвитку і міжрегіональних відносин. Основну увагу автор приділяє просторовим формам політичних явищ, динаміці процесів формування регіональних еліт та інститутів, їх характеристики, проблемам взаємодії центру і периферії, зворотному впливу регіонального політичного середовища на державу і суспільство в цілому, тобто закономірностям становлення і розвитку політичної влади в регіонах, взаємному впливу держави на окрему територію і навпаки [53, с. 7].

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

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

Ураховуючи практичну відсутність у сучасній Білорусії самостійної державної регіональної політики, В. Фатєєв у роботі “Менеджмент и региональная политика за рубежом” [73] зосереджує увагу переважно на історії, теорії та практиці регіонального управління в державах з ринковою економікою. Водночас окремі його публікації торкаються критичного аналізу стану справ у регіональній політиці Білорусії та позицій щодо її активізації [74].

Азербайджанський вчений А. Ібрагімов дослідив регіональну політику країн, які розвиваються [41]. Грузинський науковець В. Раміашвілі виявив проблеми і визначив перспективи регіональної політики у сучасній Грузії [62]. Казахська дос-

лідниця Г. Куатбаєва проаналізувала проблемні регіони Казахстану та розробила інституціональні основи їх підтримки [47].

У вітчизняній науці поняття “регіоналістика” з’явилося на початку XXI ст.

Посилаючись на досвід інших країн світу, відповідно до якого з розвитком суспільства підвищується ступінь децентралізації управління економікою, вітчизняний вчений М. Чумаченко, крім традиційних чотирьох влад, вказує на появу п’ятої – влади “регіонів” [79, с. 6].

Досліджуючи сутність регіоналізму як способу, за допомогою якого окремі політичні партії та організації сприяють втіленню в життя ідеї специфічності регіону, Е. Томпсон стверджує, що саме регіоналізм є водночас ідеологією і стратегією, що використовуються з метою забезпечення переваг для окремої території. Регіоналізація є процесом передачі повноважень та обов’язків від центрального уряду до регіональних адміністрацій, тобто останні визнаються юридичними особами територіального самоврядування зі встановленими культурними, економічними або політичними умовами для їх підтвердження [70, с. 96].

М. Михальченко, розглядаючи проблеми регіоналізму, визначає його як процес послідовних змін у територіальному поділі суспільства, що зумовлений соціально-економічними та етнокультурними чинниками, але не завжди законодавчо врегульований і покликаний поєднати загальнонаціональну політику із територіальною специфікою, що дасть змогу утворити нові регіональні субцентри з делегуванням їм владних повноважень [55, с. 448].

За визначенням О. Стегнія та М. Чурілова, регіоналізм є проявом відмінностей між регіонами в характері суспільних відносин, економічного рівня розвитку, чисельності населення та його складу, соціальної диференціації та поділу праці [68, с. 10]. Параметрами регіоналізму можуть бути погляди на принципи побудови політико-державного механізму управління внутрішньорегіональним розвитком, що безпосередньо залежить від рівня національної самоідентифікації мешканців регіону [68, с. 16].

На думку В. Чужикова, ідеї регіоналізму приходять тоді, коли держава, регіональна та місцева влади неефективно керують підпорядкованими територіями. Це підтверджується наявністю методологічних, економічних, соціальних, політичних та інших прорахунків, відсутністю балансу інтересів і потреб певного адміністративного утворення [78, с. 16].

За таких умов у країні загострюються існуючі регіональні суперечності, які поділяються на два види: міжрегіональні та за моделлю “центр – периферія”, а за сферами походження – на культурно-історичні та економічні, які значною мірою пояснюються через схему “Схід – Захід” [50, с. 141].

Таким чином, регіоналізм – це система ідеологічних орієнтацій, яка проявляється в громадсько-політичному русі, метою якого є утвердження регіонів як суб’єктів політичних та управлінських відносин, розширення повноважень регіональних органів влади.

У сучасному світі розрізняють західний (європейський), американський і східний регіоналізм. Підґрунтям першого є пріоритет прав та інтересів конкретної особи над будь-якою спільнотою. Китай та інші азіатські країни демонструють модель східного регіоналізму, що базується на поєднанні поетапної відкритості світовим ринкам з авторитарною державною владою [14, с. 58].

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

Процеси, що відбуваються в Європейському Союзі, свідчать про трансформацію держави в регіональному форматі, яка розвивається через дві концептуальні моделі: “Європа регіонів” та “Європа через регіони”. У цьому процесі Рада Європи закладає фундамент громадянського суспільства [14, с. 59–61]. Зауважимо, що це не стосується радикальних форм регіоналізму, які мають істотний дезінтеграційний потенціал і можуть слугувати суттєвим чинником нестабільності та загрожувати територіальній цілісності національній держави.

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

Така активізація діяльності субнаціональних територій у європейському просторі є найкращим свідченням зростання значущості регіоналізму, а взаємодія окремих спільнот на наднаціональному рівні в Європі, яка на початковому етапі відрізнялася повільністю та фрагментарністю, набуває більш системного й водночас варіантного характеру. Динамічний розвиток інституційних форм європейського регіоналізму вказує на потребу у врахуванні нових реалій інтеграційних процесів, принциповою особливістю яких є підвищення ефективності просування регіонами своїх інтересів і подальше їх урізноманітнення в межах ЄС [30, с. 65].

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

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

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

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

Відповідно до політико-правового статусу регіонів і рівня їх самоврядних прав проаналізуємо такі моделі регіоналізації:

- 1) адміністративна регіоналізація;
- 2) регіональна децентралізація;
- 3) регіоналізація через федеральні утворення;
- 4) регіональна автономія;
- 5) регіоналізація через існуючі місцеві органи влади.

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

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

**Регіональна децентралізація** поширена у Нідерландах, Норвегії, Польщі, Словаччині, Угорщині, Франції, Чехії, Швеції, хоча конкретні її прояви досить сильно відрізняються. За цієї моделі інститут регіонального самоврядування передбачає можливість у законодавчо визначених межах самостійно реалізовувати територіальні інтереси [5, с. 342–351]. Проте на відміну від автономії, загальнонаціональної влади та/або через делегування відповідних повноважень органам самоврядування. Останнє передбачає державний контроль за органами самоврядування з погляду не лише законності, а й доцільності.

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

**Регіональна автономія.** Цей шлях обрали Іспанія (з 1978 р.), Італія (з 1948 р.), Сполучене королівство Великобританії та Північної Ірландії (внаслідок реформ 90-х рр. XX ст.). Автономія, з одного боку, є проявом децентралізації державної влади, а з другого – формою інституціалізації регіональної влади [80, с. 28]. Автономії самостійно та під власну відповідальність реалізують державні та регіональні

інтереси. Прийняті ними рішення в межах встановлених чинним законодавством прав автономії не можуть бути скасовані державними органами влади.

Водночас такі регіони не мають суверенних прав, рівень їх компетенції та повноважень автономій визначається виключно центральною державною владою.

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

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

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

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

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

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

На підставі аналізу розвитку регіонів країн Європейського Союзу як суб'єктів європейської політики ("автономні громади" в Іспанії, "землі" в Австрії та Нідерландів, "окружні ради" у Великобританії та скандинавських країнах, "провінції" у Бельгії, Іспанії, Італії, Нідерландах, "регіони" у Бельгії, Італії, Франції тощо) з'ясовано, що вони сьогодні вже не сприймаються як звичайні адміністративно-територіальні одиниці (об'єднання). Тому, на наш погляд, слушною є думка І. А. Грицяка, що протягом ХХ ст., крім традиційних унітарної і федеративної форм державного устрою, фактично створено нову – регіоналізовану, яка забезпечує існування автономії [15].

У контексті розвитку сучасного світу важливу роль відображають регіональні суб'єкти управління, адже сьогодні саме регіони, а не національні держави є головними "акторами" формування нової системи світоустрою. Сьогодні йдеться про нову конфігурацію світового устрою, в межах якої національна держава в традиційному розумінні втрачає своє функціональне призначення, а на зміну їй приходять нові "квазідержавні структури", які визначають розвиток сучасного світу. Однією з форм функціонування таких структур є регіоналізація, яка набирає таких обертів, що фактично являє собою обернену форму глобалізації [10, с. 237].

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

Таким чином, активними суб'єктами регіоналізації стають держави-лідери геополітичного простору, що вдаються до створення відповідних регіональних об'єднань лише з однією метою – реалізувати власні геополітичні амбіції, які б забезпечили національній державі статус наддержави [10, с. 239].

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

Проте хоч би яких варіантів набула регіоналізація, вона не здатна привести до абсолютної рівності у відносинах між окремими регіонами, адже кожен із них у сучасних умовах виборює своє право шляхом конкурентоспроможності, яка дає йому змогу зайняти своє місце у світових процесах регіоналізації. На думку Н. Гоффе, "абсолютна рівність не лише неможлива, але й шкідлива, оскільки вона може паралізувати прогрес суспільства, позбавивши його членів стимулів до ефективної економічної діяльності" [13].

Стрижнем стратегії економічного та соціального розвитку на найближчі 10 років має стати створення реальних передумов вирішення основного геополітично-

го завдання нашої держави – вступу України до ЄС, які вже зробили певні кроки на цьому шляху.

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

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

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

Водночас варто урахувати й інші аспекти цієї проблеми. Шлях, на який розвиненим країнам потрібно було кілька століть, Україна має пройти в максимально стислі терміни. Досвід держав, які здійснювали глибокі перетворення, засвідчує, що реальний успіх трансформаційних процесів можливий лише тоді, коли реформи та їх результати відповідають інтересам і сподіванням широких верств населення, а тому отримують достатню суспільну підтримку. Отже, визначаючи нову стратегію, слід досягти максимального політичного консенсусу, суспільної консолідації і згоди щодо основних цілей цієї стратегії та механізмів її реалізації, базових засад. Це також дуже важливо з погляду зміцнення демократичних інститутів та послідовного розвитку громадянського суспільства. Без опори на таку довгострокову стратегію, яка б урахувала, з одного боку, об’єктивні закономірності суспільного прогресу, а з другого – сучасні соціально-економічні та геополітичні реалії і водночас користувалася високою довірою й підтримкою народу, економічна політика будь-якого уряду, як і держави загалом, не матиме перспективи. У зв’язку з цим подальша економічна стратегія, на наш погляд, має бути максимально прагматичною, вільною від політизації ідеологічних схем і стереотипів.

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

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

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

## 2.2. ОСНОВИ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

### *Сутність регіонального управління, його зв'язок з регіональною політикою.*

У умовах ринку підґрунтям ефективного господарювання країни стає надання більшої самостійності її регіонам, насамперед у сфері вирішення повсякденних питань місцевого розвитку. Разом з тим, при домінуванні ліберальних цінностей та свободи господарського вибору не має бути втрачено координуючу та стимулюючу роль центру, що представляє інтереси усього суспільства, країни в цілому. Це зумовлює необхідність існування та подальшого удосконалення системи регіонального управління в загальній системі державного управління.

Налагодження ефективного регіонального управління займає ключове місце в системі регіональної політики України. Під *регіональною політикою в широкому розумінні* слід мати на увазі різновид міжнародної, державної та внутрішньодержавної діяльності політичних суб'єктів з метою створення та перерозподілу економічних, соціальних та інших ресурсів між регіонами заради досягнення стратегічних цілей розвитку.

Регіональна політика є особливим видом державної політики, а отже, її ініціатором та реалізатором виступає держава (через спеціально уповноважені на це інститути). Державна регіональна політика здійснюється на трьох рівнях:

- на національному рівні її реалізують центральні (загальнонаціональні) органи влади стосовно окремих частин країни (наприклад областей);
- на субнаціональному рівні регіональна політика здійснюється регіональними (місцевими) органами влади та управління щодо більш дрібних територій (аж до окремих населених пунктів – міста, села, селища, розміщених на території конкретної області (району) країни);
- на міждержавному рівні регіональна політика проводиться міждержавними інститутами, що діють у рамках регіональних інтеграційних об'єднань (наприклад ООН, СОТ, Європарламент тощо).

З огляду на необхідність вирішення соціально-економічних завдань внутрішнього розвитку найбільше значення для країни має регіональна політика, що реалі-



зується на національному та субнаціональному рівнях. Виходячи з цього традиційно державна регіональна політика розглядається як комплекс взаємопов'язаних заходів, спрямованих на розробку та реалізацію ефективних механізмів управління економічним, соціальним, культурним та екологічним розвитком регіональних систем на основі узгодження регіональних та державних інтересів, раціонального використання наявного на місцевому рівні обмеженого ресурсного потенціалу.

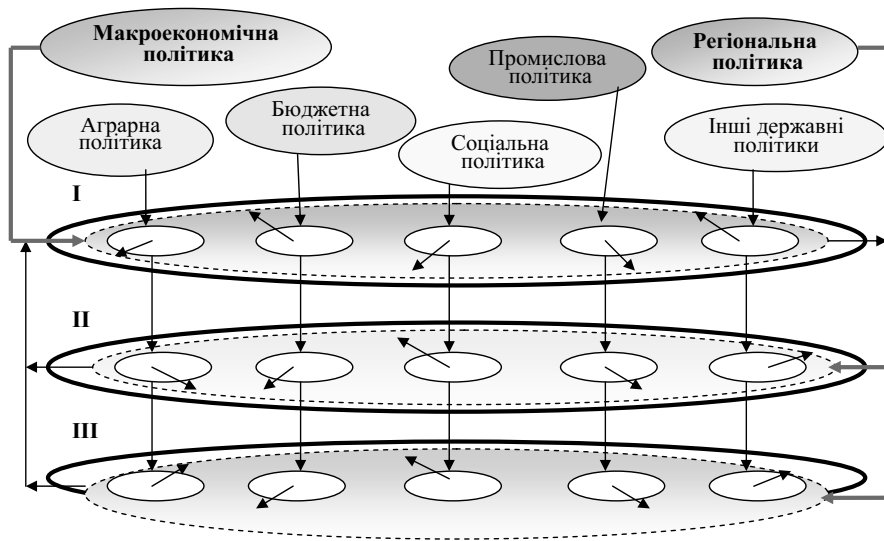
У кожній із вищезазначених сфер регіональна політика конкретизує мету та напрями розвитку регіонів, ставить низку цільових завдань, реалізація яких передбачає:

- зміцнення соціально-економічних засад держави та збереження її цілісності; політичної, військової, економічної та соціальної безпеки, стабільності соціально-економічного розвитку;
- підвищення конкурентоспроможності регіонів та їх ресурсного потенціалу;
- забезпечення розвитку людських ресурсів на регіональному рівні національної економіки;
- формування розвинутого інституційного середовища для комплексного розвитку регіонів та успішного проведення структурних реформ на регіональному рівні;
- створення комфортного та безпечного середовища для кожної людини, незалежно від місця її проживання;
- забезпечення розвитку міжрегіональної співпраці (міжрегіональної кооперації, розвитку інтеграційних процесів на міжрегіональному рівні) тощо.

Основним завданням внутрішньонаціональної державної регіональної політики визначено послідовний, гармонійний, стабільний, сталий (з урахуванням екологічних складових), збалансований соціально-економічний розвиток усіх регіонів з метою створення повноцінного середовища для життєдіяльності людини на всій території країни, забезпечення високого рівня якості життя людини незалежно від місця її проживання.

Регіональна політика комплексно пов'язана з іншими сферами державної політики, що реалізуються на різних рівнях територіальної організації влади (рис. 2.1).

Державна політика регіонального розвитку реалізується через розробку, ухвалення та практичне втілення Державної стратегії регіонального розвитку, що визначає основні принципи та напрями регіонального розвитку; його стратегічні завдання; національні пріоритети, державні вимоги щодо особливостей розвитку відповідних макрорегіонів (регіонів та макрорегіонів); механізми реалізації стратегії; заходи з підвищення конкурентоспроможності регіонів тощо. Виконання цих завдань потребує політичної волі органів влади всіх рівнів, публічного урядування, для того щоб вони взяли на себе виконання функцій комплексного розвитку регіонів країни. Так виникає об'єктивна потреба в регіональному управлінні, що являє собою систему цілеспрямованого соціально-політичного впливу як ззовні, так і в межах регіону з метою отримання певного очікуваного позитивного значущого політичного та соціально-економічного результату, узгодженого з цілями, визначеними національною державною регіональною політикою.



**Рис. 2.1. Місце регіональної політики в системі державної соціально-економічної політики України [19, с. 9]**

*Умовні позначення:*

I – рівень управління (держава);

II – рівень управління (область);

III – рівень управління (район, місто, селище, село).

Структури управління регіонами у світовій практиці відрізняються, в тому числі залежно від особливостей організації федеративних та унітарних держав. Так, законодавчу владу в суб'єкті федерації, як правило, здійснює парламент, структура якого багато в чому аналогічна федеральній. Функції виконавчої влади на такій території виконують глава – президент (губернатор або ж віце-губернатор та уряд, що призначається ними).

У суб'єкта федерації з парламентарною формою правління повноваження його глави мають, як правило, номінальний характер, оскільки виконавчий орган формується за підсумками виборів законодавчих зборів та більшою мірою є йому підконтрольний. Уряд за таких обставин має "спиратися" на парламентську більшість (а отже стає можливим обрання парламентом прем'єр-міністра, або уряду в цілому. У низці держав посада глави суб'єкта федерації (президента, губернатора тощо) відсутня (наприклад у Німеччині). Його функції покладені на главу уряду чи парламенту.

У суб'єктах федерації, що управляються на основі президентської моделі, глава (наприклад губернатор штату в США) обирається шляхом прямих виборів зі статусом, аналогічним статусу президента федерації. Уряд формується, як правило, за підсумками виборів глави державної влади суб'єкта федерації.

В унітарних державах існує своя специфіка організації регіонального управління. Наприклад, Франція адміністративно поділена на 22 регіони, 99 департаментів та 36,7 тис. комун. На регіональному рівні на чолі регіону стоїть Рада, що обирає голову, який і стає головою регіону, а представником держави в ньому є перфект (який призначається з центру). Функції перфекта зводяться до підготовки центральних державних органів по певному регіону, адміністративного контролю за законністю рішень регіональної Ради та його голови, керівництва діяльністю місцевих служб центральних державних адміністративних органів.

У Китайській Народній Республіці регіональне управління має свою специфіку організації та функціонування. Китай адміністративно поділено на 23 провінції, 5 автономних районів, 4 міста центрального підпорядкування, спеціальний адміністративний район Гонконг (для якого визначено особливий статус, пов'язаний з перехідним періодом – від повного місцевого самоврядування до адміністративного підпорядкування центральній владі Китаю). Провінційні органи очолюються регіональними Зборами народних представників, які в автономних районах називаються Зборами самоврядування. Їх очолюють голови, що організують контроль діяльності місцевих урядів, постійних комітетів, органів суду та прокуратури.

В Україні “регіон” (на локальному рівні регіонального розвитку, тобто в межах країни) традиційно розглядають як: територіально-економічну одиницю; територіально-адміністративну одиницю; громаду (що об'єднує всіх мешканців на певній території). Відповідно до таких ознак “регіону” система регіонального управління поєднує в собі: систему центральних і регіональних органів влади; сукупність функцій, що здійснюються державними органами, а також різноманітні методи, ресурси, які використовуються для реалізації цих функцій; підсистему зв'язків (прямих і зворотних), що виникають між об'єктами і суб'єктами регіонального управління.

В умовах трансформації ринкових відносин розвиток системи регіонального управління постійно перебуває у стані модифікації та модернізації. З огляду на це визначення напрямів, шляхів раціоналізації системи управління та удосконалення її ієрархічної структури; оптимізація системи регіонального управління з урахуванням сучасних вимог і завдань соціально-економічного та просторового розвитку країни тощо також перебувають у процесі реформування.

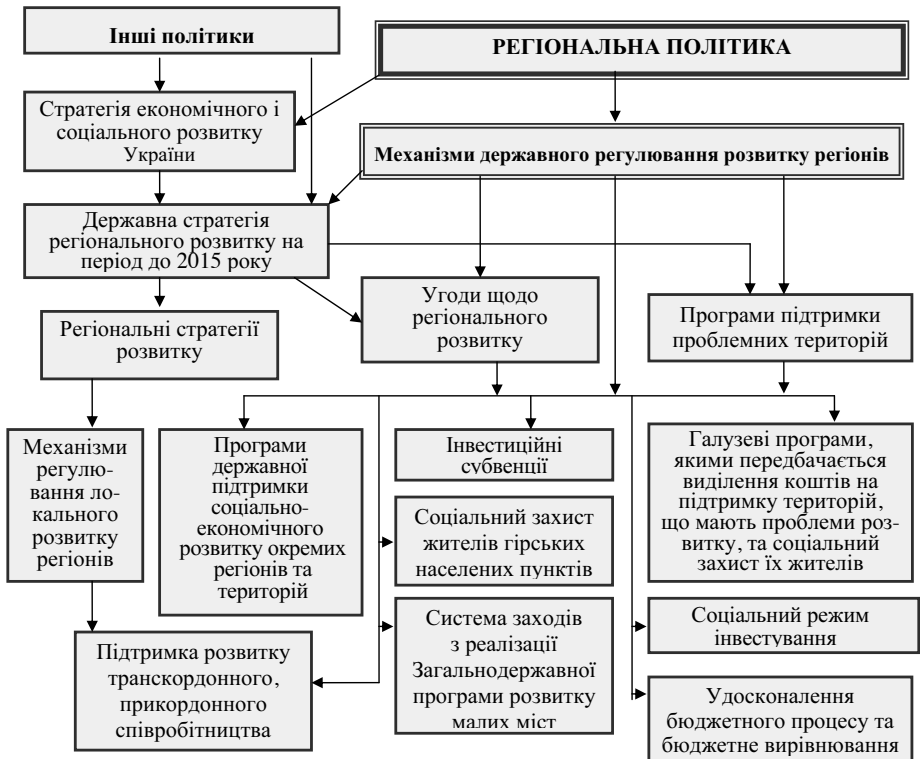
Суб'єктами управління регіонального розвитку в Україні є:

1. *Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади.* На цьому рівні державного управління встановлюються основні напрями державної політики (та її складової – внутрішньої регіональної політики); створюється нормативно-правове поле регіонального розвитку; виробляється комплексне бачення соціально-економічного розвитку регіонів та цільове спрямування процесів його реалізації; визначаються основні пріоритети регіонального розвитку; здійснюється прогнозування щодо практичного застосування інструментів та механізмів регіонального розвитку тощо.

2. *Місцеві органи виконавчої влади.* На місцевому рівні державного управління на відбувається задіяння інструментів та механізмів регіонального розвитку, визначених державою. Метою діяльності місцевих органів виконавчої влади є надання якісних та доступних публічних послуг, розв'язання найбільш актуальних проблем економічного і соціального розвитку на місцевому, локальному регіональному рівнях.

3. *Органи місцевого самоврядування.* На цьому рівні державного управління на основі місцевої ініціативи та комплексного використання наявних на місцевому рівні ресурсів, задіяння інструментів та механізмів місцевого самоврядування тощо відбувається стимулювання регіонального розвитку з урахуванням інтересів територіальних громад та відповідно до вимог забезпечення високого рівня якості життя людини незалежно від місця її проживання [19, с. 12].

Для реалізації державної регіональної політики система регіонального управління застосовує механізми та інструменти цільового впливу (державного регулювання) розвитку регіонів (насамперед ідеться про соціально-економічний розвиток регіонів) (рис. 2.2).



**Рис. 2.2. Механізми державного регулювання розвитку регіонів** [19, с. 13]

*Об'єктом регіонального управління традиційно виступає регіональний соціально-економічний комплекс, особливостями якого є: наявність певних територіальних меж, інфраструктурного забезпечення (дороги, комунікації, житлово-комунальні мережі тощо); певна консервативність соціально-економічного розвитку, викли-*

кана спеціалізацією виробництва. Регіональний комплекс відрізняється багатофункціональністю, багатоерархічністю та чутливістю до впливу дії ризиків як внутрішнього, так і зовнішнього походження. У середньо- та довгостроковій перспективі це зумовлює потребу в модифікації державної регіональної політики та системи регіонального управління з метою їх адаптації до викликів, які супроводжують розвиток регіональних комплексів країни.

*Теоретико-методологічні підходи до визначення основ регіонального управління.* Однією з найважливіших проблем щодо формування основних засад державної регіональної політики, визначення довгострокових пріоритетів стратегії регіонального розвитку і, відповідно, напрямів, шляхів та пріоритетів удосконалення системи регіонального управління в Україні є теоретико-методологічне обґрунтування цього питання. Невизначеність концептуальних засад розробки національної регіональної політики та стратегій просторового розвитку гальмує реалізацію в Україні комплексу ринкових реформ – від зміни механізмів та інструментів управління регіональним розвитком, ринкових соціально-економічних перетворень на регіональному рівні, реформування територіально-адміністративного устрою до реформування системи місцевого самоврядування.

Еволюція уявлень про місце та роль регіональної політики в системі державної соціально-економічної політики та роль регіонального управління відбувалась відповідно до зміни умов господарювання, модифікації ролі та впливу глобалізаційних процесів на особливості регіонального розвитку у світових та національних масштабах.

До кінця ХХ ст. в Україні традиційно вважалось, що основним завданням регіональної політики є “управління кожним регіоном в його органічних інтеграційних зв’язках з іншими регіонами”, “...поглиблення територіального поділу праці і спеціалізації, а також створення структур, які відповідали б природним умовам регіону і критеріям оцінки сучасного комплексного розвитку, дешевизні і якості виробництва, інфраструктури та регіонального ринку” [31, с. 3]. Водночас в умовах глобалізації, ускладнення системи цивілізаційних та інтеграційних зв’язків на міждержавному рівні регіональна політика в межах окремої країни набуває принципово нового змісту. Йдеться про врахування не тільки соціально-економічних, й політичних та інституціональних аспектів просторового розвитку. Такий підхід зумовлює зміну концептуальних засад розробки та впровадження регіональної (просторової) політики. Досвід країн ЄС, що традиційно враховує пріоритетність інституціональних чинників та критеріїв у процесі розробки та впровадження регіональної (просторової) політики, має стати Україні у пригоді, особливо з огляду на її євроінтеграційні прагнення.

Наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. у європейській регіоналістиці все більше прихильників отримує інституціональна парадигма регіонального (просторового) розвитку. Її основою стає ідея про необхідність дотримання в процесі регіонального (просторового) планування комплексного підходу та принципу збалансованого сталого просторового розвитку, що передбачає урахування демографічної ситуації та міграційних процесів, чинників енергетичної безпеки та нової географії енергетичних систем, наявності транспортних та торговельних коридорів (включаючи морський транспорт), екологічних чинників (на кшталт зміни клімату в територіальному вимірі, наявності стійкої життєздатності довкілля і середовища про-

живання, захисту та покращення сухопутного і морського ландшафту тощо). Врахування одночасної дії цих інститутів визначає перспективи збалансованого регіонального (просторового) розвитку Європи (відповідно до вимог СЕМАТ) [8].

“Поворот” до інституціональної теорії як універсального підґрунтя застосування міждисциплінарного підходу до розробки регіональної політики у світовій науці відбувався впродовж усього ХХ ст. на фоні поступового посилення критичного ставлення як до загальної лібералізації соціально-економічних процесів (у руслі монетаризму та неокласики), так і до заходів домінування жорсткого державного регулювання (що відповідало принципам ортодоксального кейнсіанства). Завдяки міждисциплінарному підходу та врахуванню впливу як формальних (законодавчо унормованих), так і неформальних (культурних, моральних, етичних, етнічних, психологічних чинників, історичної пам’яті тощо, які активно впливають на регіональний розвиток) інституціоналізм створив підґрунтя для комплексного висвітлення та врахування національних особливостей функціонування регіональних соціально-економічних систем, сприяв висвітленню базових закономірностей формування системи регіонального управління окремо взятої країни в умовах глобалізації.

Складність та багатоієрархічність проблематики регіонального розвитку (відповідно і регіональної політики і системи регіонального управління) призвела до того, що в сучасній регіоналістиці досі не існує чітко визначеного та усталеного терміна “region”. Це відповідно, породжує різні трактування терміна “регіональна політика” та “регіональне управління”. Отже, внаслідок складності, різноспрямованості та багатоієрархічності проблематики регіонального розвитку в сучасній світовій регіоналістиці й досі відсутні єдині підходи до розв’язання проблем формування дієвої державної регіональної політики і, відповідно, системи регіонального управління.

*Англо-американська школа регіоналізації* в процесі вивчення актуальних проблем і визначення напрямів регіонального розвитку та шляхів удосконалення регіонального управління відає перевагу сукупності міждисциплінарних досліджень економічних, соціальних, політичних, географічних та інших чинників впливу на регіональний розвиток, що і утворюють регіональну проблематику [84]. Такий підхід передбачає розгляд регіональної політики та регіонального управління як дії державних інститутів щодо вирішення проблеми алокації ресурсів, мінімізації диспропорцій у соціально-економічному розвитку регіонів, пошуку шляхів досягнення збалансованого розвитку у межах окремо взятого регіону тощо [82; 83; 85].

*Європейська школа* регіоналізації виокремлює регіональні питання стосовно різних галузей науки. За такого підходу аналізу підлягають: природні зони; регіони за територіально-адміністративним та адміністративно-політичним поділом; економічні регіони (індустріальні, аграрні тощо); соціально-економічні регіональні утворення (прикордонні, транзитні, зон єврозони тощо); екологічні регіони (біозони) тощо. Водночас як об’єкт цілеспрямованої регіональної політики просторово-територіальне розмежування, як правило, представляється за принципом поділу регіонів за окремою ознакою або їх комбінацією, наприклад: за рівнем ВВП на душу населення; за показником питомої ваги обсягів виробництва ВРП (ВДВ) у регіональному вимірі; за рівнем безробіття тощо. Такий підхід дає змогу враховувати різні критерії регіонального соціально-економічного розвитку, але увага переважно акцентується на місці регіону в системі загальнодержавного поділу праці та його економічній спеціалізації. Роль системи регіонального управління за такого підхо-

ду розглядається як “сполучна ланка”, “координатор”, що дає змогу досягти компромісу соціально-економічних інтересів усіх суб’єктів господарювання на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях [87; 88].

*Українська школа регіоналістики* при аналізі питань регіонального розвитку намагається поєднати комплексний, міждисциплінарний підхід англо-американської школи і диференційований відповідно до різних сфер регіонального розвитку підходу європейської традиції регіоналістики. У цьому напрямі традиційно проводяться дослідження розвитку та розміщення продуктивних сил України [16; 46]. Переважна більшість українських вчених-регіоналістів акцентує увагу на особливостях географічного положення та природно-кліматичних умовах існування регіонів, їх забезпеченості сировиною та корисними копалинами, розглядаючи ці чинники як об’єктивне, консервативно-традиційне підґрунтя розвитку. На противагу цьому у соціально-економічній площині та площині інституційного забезпечення, проблема нерівномірності, диференціації регіонального розвитку (як основна перешкода для стабільного, збалансованого регіонального зростання) може бути розв’язана шляхом упровадження науково-виваженої державної регіональної політики, скорегована за допомогою заходів регіонального управління. Критерієм успішності регіонального управління за такого підходу (до настання світової фінансової кризи 2008–2010 рр.) традиційно вважалися комплексність та пропорційність у розміщенні продуктивних сил; досягнення оптимального співвідношення територіального та галузевого принципу в процесі стратегічного планування регіонального розвитку [26; 63; 77].

Теоретичні підходи, вироблені в українській регіоналістиці, відкривають широкі можливості для швидкої адаптації завдань, функцій, принципів національної регіональної політики і системи регіонального управління до викликів глобалізації та нових вимог, що висуває зміна ринкової кон’юнктури та трансформаційні «шоки» до впровадження збалансованого сталого просторового розвитку.

У кризовий період та період виходу з кризи (кінець 2008 р. – початок 2010 р.) практика регіонального управління виявила основні недоліки стандартних підходів щодо прийняття управлінських рішень на регіональному рівні, а саме:

- “хаотичність” та неузгодженість, великий обсяг прийнятих управлінських рішень, їх дублювання з попередніми (“перенасичення” управлінськими рішеннями призводить до невиконання їх значної частини);

- домінування “методів ручного управління” як панацеї щодо вирішення нагальних питань регіонального (місцевого) розвитку;

- посилення державного патерналізму у сфері розв’язання проблем регіонального (місцевого) розвитку й недооцінка ролі місцевого самоврядування та місцевої ініціативи;

- низький рівень технологічного та інформаційного супроводження розробки й прийняття управлінських рішень на регіональному рівні (відсутність відповідного моніторингу проблеми, аналізу та моделювання шляхів її вирішення, об’єктивної оцінки ресурсного забезпечення тощо);

- відсутність процедури узгодження управлінських рішень з їх виконавцями, низька питома вага інноваційних, стратегічних рішень у системі прийнятих управлінських рішень, пов’язаних із стимулюванням регіонального (місцевого) розвитку тощо.

Світова фінансово-економічна криза (кінець 2008 р. – перше півріччя 2010 р.) внесла суттєві корективи в розробку концептуальних засад регіонального (просторового) розвитку, поставила перед регіонами та Українською державою низку важливих завдань щодо модернізації системи регіонального управління. Адже управління регіональним розвитком має розглядатись як творча, безперервна та гнучка управлінська діяльність, спрямована на впровадження локальних стратегій регіонального розвитку, адаптацію регіональної політики до умов господарювання, що змінюються під впливом ендегенних та екзогенних ризиків і викликів. Головним завданням державного управління регіональним розвитком стає “розблокування” регіонального розвитку, усунення перешкод, що виникли з об’єктивних чи суб’єктивних причин та перешкоджають йому.

Так, у період виходу з кризи та посткризовий період для системи державного управління пріоритетним стають стимулювання інноваційних напрямів розвитку регіону з урахуванням наявного на місцевому рівні ресурсного потенціалу; орієнтація на комплексний розвиток внутрішнього (локального регіонального та загальнонаціонального) ринку і стимулювання міжрегіональної кооперації та інтеграції; пошук “точок зростання” на регіональному рівні, задіяння дієвих інструментів їх розкриття та стимулювання саморозвитку регіональних соціально-економічних комплексів.

Найбільш наочним наслідком впливу світової кризи на регіональний розвиток в Україні слід визнати формування нових підходів до регіонального управління, у тому числі: активізації пошуку “точок зростання” та використання управлінських інструментів, здатних розкрити їх потенціал для формування “мультиплікативного ефекту” соціально-економічного розвитку на рівні регіонів. Такий підхід також сприяє укріпленню міжрегіональних виробничо-коопераційних зв’язків, розвитку внутрішнього ринку та зростанню добробуту громадян України незалежно від місця їх проживання.

“Точками зростання” (на практиці вони можуть упроваджувались через національні проекти, національні оперативні програми тощо) традиційно вважаються конкретні інвестиційні проекти, що створюють додаткові робочі місця та дають позитивний соціально-економічний ефект на регіональному (локальному) рівні. Їх виникнення зумовлено: нерівномірністю масштабів та ефективності виробництва на регіональному рівні; наявністю особливо зручних умов для розміщення на певній території підприємств кількох суміжних галузей; посиленням тенденцій до зміщення інноваційної діяльності з мікрорівня (фірма, підприємство, корпорація) на субнаціональний (регіональний) рівень розвитку (технополіси, технопарки, “наукогради” тощо).

“Точки зростання” як “полюси регіонального тяжіння” являють собою синергетичний ефект від поєднання галузей, групування інновацій та нововведень, створюючи на основі територіальної концентрації місцевих та залучених ресурсів, інвестицій, доходів, наукових розробок та людського капіталу основу для подальшого зростання регіональної економіки, активізації процесів регіонального розвитку у всіх сферах його прояву.

“Точки зростання” на регіональному рівні, як правило, пов’язані з такими сферами як транспорт (транспортно-дорожнє будівництво, розвиток транспортної інфраструктури); комунікаційні технології; енергетичний сектор (та проекти, що



розвивають екологічну енергетику); захист навколишнього природного середовища; дослідження та інновації; соціальна інфраструктура; сфера освіти та навчання; міський розвиток: розвиток промислових (та старопромислових) районів; сільський розвиток; рибне господарство; туризм та інвестування в об'єкти рекреації та культури тощо.

Як свідчить досвід антикризового розвитку країн Східної Європи, найкращий синергетичний ефект дають проекти “точок зростання”, що охоплюють такі сфери.

1. “Рівномірний та інтегрований міський розвиток”. Йдеться про заходи щодо зміцнення ролі міст та центрів зростання, наприклад удосконалення соціальної інфраструктури та житла, модернізації міського транспорту, підтримки економічної активності у міських районах, покращення екології та навколишнього природного середовища міських (та приміських) зон розвитку.

2. “Регіональна та локальна доступність”. Мета – забезпечити кращі зв'язки між міськими зонами та віддаленими від них районами через дорожнє та транспортне будівництво; активізувати будівництво інфраструктури енергетичних зв'язків; удосконалити інфраструктуру мереж комунікаційних та інформаційних технологій.

3. Розвиток туризму. Пріоритетами цього напрямку є розвиток та модернізація туристичної інфраструктури (насамперед упорядкування культурних та історичних пам'яток, розвиток готельного сектору); покращення туристичного обслуговування у межах всієї країни; зміцнення партнерства між суб'єктами туристичної сфери та інших сфер, що пов'язані з туризмом. Розвиток туризму створює сприятливі умови для розвитку малого бізнесу (особливо у сфері послуг), сприяє зростанню самозайнятості населення “зелений туризм”, зменшує безробіття.

4. Місцевий розвиток та співпраця. Цей пріоритет формування «точок зростання» стосується периферійних місцевих громад, які потребують припливу інвестицій для покращення умов життя та місцевого рівні (за винятком найбільш густонаселених міських районів). Найбільшого значення набувають інвестиції у промислову, освітню інфраструктуру та інфраструктуру охорони здоров'я. На практиці цей процес відбувається за рахунок активізації місцевої ініціативи, об'єднання фінансових та матеріальних ресурсів сусідніх місцевих громад [86].

Урахування новітніх тенденцій регіонального розвитку і, відповідно, формування нових концептуальних засад щодо удосконалення системи регіонального управління – вимога часу, виклик посткризового періоду, що постає перед системою державного управління регіональним розвитком сучасної України.

***Актуальні проблеми інституційно-правового забезпечення регіонального управління в Україні.*** У системі регіонального управління чільне місце посідає проблема формування дієвого інституційно-правового забезпечення регіонального розвитку. В Україні його основою є: Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів” та прийняті на базі цього закону підзаконні акти (зокрема, постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року” та “Про затвердження Порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку відповідної типової угоди”; закони України “Про державні цільові програми” та “Про генеральну схему планування території України”; окремі норми Бюджетного та Земельного кодексів України, податкових та інших законів України.

Нагальною потребою для України залишається прийняття єдиного, базового Закону України “Про основні засади державної регіональної політики” (назва є орієнтовною), у якому з позицій інституціонального підходу слід викласти та унормувати базові засади державної національної регіональної політики, у тому числі щодо забезпечення високого рівня якості життя людини незалежно від місця її проживання; територіально цілісного та збалансованого розвитку України; інтеграції регіонів у єдиному політичному, правовому, економічному, інформаційному та культурному просторі; максимально повного використання потенціалу регіонів з урахуванням їх природних, історичних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей, етнічних і культурних традицій; підвищення конкурентоспроможності регіонів [49, с. 53].

На найближчу перспективу пріоритетним завданням у сфері вдосконалення інституційно-правового забезпечення державної регіональної політики та системи регіонального управління в Україні стануть:

- ухвалення згаданого вище Закону України “Про основні засади державної регіональної політики”, в якому має бути сформована основа державної регіональної політики, основи економічної самодостатності регіонів та механізми їх економічної інтеграції, передбачено сучасні інституційні інструменти підтримки регіонального розвитку. Прийняття цього закону сприятиме визначенню основних правових, організаційних, економічних, соціогуманітарних та екологічних засад (як єдиного інституційного підґрунтя) розробки та впровадження державної регіональної політики для створення повноцінного середовища проживання для людей на усій території України, забезпечення просторової єдності держави та сталого розвитку її регіонів [49, с. 52];

- ухвалення Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій”, що має унормувати комплекс питань, пов’язаних з територіальною організацією влади відповідно до принципів економічної самодостатності та доступності адміністративних і соціальних послуг для споживачів;

- ухвалення Закону України “Про комунальну власність”, норми якого визначатимуть правовий режим цього виду власності, його ролі у якості забезпечення ресурсу доходної частини місцевих бюджетів;

- перегляд та взаємоузгодження законів України “Про стимулювання розвитку регіонів” (2005 р.); “Про державні цільові програми” (2004 р.) та “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України” (2000 р.) у визначенні єдиного бачення логістичного механізму розробки та реалізації програмно-планових і нормативних документів щодо забезпечення регіонального розвитку; запровадження мотиваційних механізмів подолання його асиметрії, удосконалення системи надання фінансової допомоги регіонам тощо.

Серед актуальних проблем інституційно-правового забезпечення регіонального управління в Україні слід назвати:

- відсутність в українському законодавстві унормованого положення про наявність виконавчого органу в районній та обласній радах, що автоматично передає регіональний рівень (область, район) у відання центральної ланки державного управління;

- збереження “дуалізму влади” на рівні: районна (обласна) рада – районна (обласна) державна адміністрація – дія органів місцевого самоуправління і місцевої державної адміністрації. Наділення цих органів регіонального управління майже

ідентичними функціями у сфері соціально-економічного розвитку територій у поєднанні з не розмежуванням їх повноважень часто призводить до дублювання управлінських функцій та відсутності чітко визначеної відповідальності посадових осіб зазначених органів за прийняття та реалізацію рішень на місцевому (регіональному) рівні;

– відсутність чітко встановлених просторових меж територіальної громади як первинної одиниці адміністративно-територіального устрою України, що робить проблематичним визначення територіальних меж субнаціонального (регіонального) рівня, зумовлює невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування тощо.

Інституційно-правове підґрунтя регіонального розвитку та регіонального управління в Україні і досі не сформовано. Багато у чому це пояснюється тим, що переважна більшість інституційних процесів в перехідний період не має “застиглого”, фіксованого характеру а являє собою високомобільні структури. Українські інститути регіонального розвитку сьогодні саморозвиваються в складних умовах, підпадаючи під вплив як постійної модифікації нових технологій (соціальних, політичних, економічних), так і під вплив еволюції організаційних структур суспільного розвитку (йдеться про розвиток місцевого самоврядування, формування громад тощо) [51]. Поряд з цим ситуацію ускладнюють чинники як зовнішнього походження (на кшталт світової фінансової та економічної кризи, процесів формування (або розпаду) міжнародних регіональних угруповань), так і внутрішнього (на кшталт дестабілізації політичної ситуації в країні; відсутності партнерських відносин на рівні “держава – регіон” та підвищення патерналістських очікувань щодо державної допомоги при вирішенні проблем місцевого регіонального розвитку) [18]. За таких обставин неврівноваженість керованих і некерованих систем, що самоорганізуються на регіональному рівні, лише посилюється. На практиці це проявляється у формуванні вкрай складних та часто суперечливих відносин на рівні “центр – регіон”, “регіон – регіон”, “регіон – громада”. Одним з проявів цього стають жваві дискусії стосовно розуміння стратегії, принципів та критеріїв проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування; прийняття національної концепції планування просторового розвитку та визначення місця і ролі регіонального розвитку у загальних процесах модернізації національного господарства тощо. Вирішення цих питань ускладнюється через “поєднанням” багатогранних і часто різноспрямованих соціально-економічних інтересів суб’єктів господарювання на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях національного господарства.

### **2.3. ФУНКЦІЇ, ОСНОВНІ ТА СПЕЦІАЛЬНІ ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ**

*Еволюція концептуальних підходів до визначення функцій та принципів управління організованими системами.* Основи процесу управління регіональним розвитком ґрунтуються на засадах, функціях та принципах класичної школи наукового управління, засновником якої вважають Ф. Тейлора, на надгробному камені якого написано: “батьком наукового менеджменту”. Послідовниками Ф. Тейлора

вважають представників школи наукового управління виробництвом: Ф. Гілбретта та Л. Гілбретт; американського вченого та підприємця Г. Емерсона; “автомобільного короля” США Г. Форда; російського вченого А. Гастева – автора концепції “розширки вузьких місць”; радянського вченого П. Керженцева та ін. [5, с. 67; 6, с. 46]. Предмет дослідження класичної школи наукового управління – наукова організація праці; стимулювання працівників; планування роботи та її етапів тощо. Теоретичні постулати класичної школи наукового управління становлять базу, основу управління будь-якої організованої системи, у тому числі й управління регіональним розвитком.

З розвитком науки управління вагомий внесок у теоретичне обґрунтування засад управління регіональним розвитком зробила *адміністративна школа* (засновником якої вважають французького вченого А. Файоля). Представники адміністративної школи вийшли за межі хоча й важливих, але локальних завдань управління виробництвом та раціоналізації управління трудовими процесами і зосередили увагу на *управлінні організацією* (тобто на більш високому та більш загальному рівні управління). У центрі дослідження адміністративної школи опинились такі питання: управління як особливий вид діяльності; адміністрування; функції управління; принципи управління; організаційні структури тощо. Метою наукових розробок адміністративної школи стало визначення закономірностей функціонування організацій, виявлення універсальних принципів ефективного управління фірмою (тобто вищого адміністративного управління на мікроекономічному рівні). У книзі “Загальне та промислове управління” (1916 р.) А. Файоль вперше виклав сутність “теорії організації” та виокремив базові *функції управління* як універсального процесу:

- управляти означає передбачити, організувати, розпоряджатися, координувати та контролювати;
- передбачити – враховувати майбутнє та розробляти програму дій, у тому числі здійснювати прогнозування, планування, програмування робіт;
- організувати – будувати подвійний (матеріальний та соціальний) організм підприємства; формувати організаційні структури управління підприємством;
- розпоряджатися – заставляти персонал працювати належним чином;
- координувати – зв’язувати, об’єднувати, гармонізувати всі управлінські дії та зусилля;
- контролювати – піклуватись про те, щоб усе відбувалось відповідно до встановлених правил та здійснених розпоряджень.

Представником адміністративної школи управління також є німецький соціолог М. Вебер, який один із перших сформулював принципи управління великими організаціями; обґрунтував тезу про розподіл функцій, повноважень власників та менеджерів – адміністраторів. Саме М. Вебер наголошував на необхідності призначення посадових осіб в організації, а не на їх виборності. Запропоновані М. Вебером ідеї раціоналізації структури великих організацій отримали назву бюрократії (що розумілась не як формалізм, а як дотримання формальних правил). Послідовниками адміністративної школи управління стали Л. Урвік (Великобританія), Д. Муні (США), Е. Дюркгейм (Франція), В. Парето (Італія) та ін. Слід зазначити, що наукові напрацювання адміністративної школи, а саме: формування універсальних принципів управління, виокремлення функцій управління, розробка раціональної структури управління організацією тощо сформулювали базові засади науки державного управління

та її складової – управління регіональним розвитком.

Дієвість та ефективність адміністративних методів управління із розвитком освіти, прогресом цивілізації та НТР у практичному менеджменті поступово почало знижуватися. Особливо криза адміністративних методів управління проявила себе у другій половині ХХ ст., що вказувало на недооцінку “людського фактору”. Для покращення ситуації окремі керівники емпірично, суто інтуїтивно, починають на практиці застосовувати соціально-психологічні підходи до управління, ґрунтуючись на принципах етики, моралі, релігії. Адаже в умовах усупільнення праці та виробництва, посилення взаємодії людей у трудових процесах кінцевою результатом суспільної діяльності у будь-якій сфері все більше залежить від ставлення людини до справи та праці, дотримання принципів етики та моралі у відносинах між керівниками та підлеглими. У комплексі всі ці складові стали називати “людським фактором в управлінні”, що й сформувало засади школи людських відносин в управлінні (ідейним “батьком” цієї школи вважають психоаналітика З. Фрейда.

*Школа людських відносин в управлінні* зміщувала акцент з управління роботою на управління людьми, особистістю, персоналом. М. Фоллет одна з перших заявила, що природні, людські відносини партнерства між тими, хто здійснює трудову діяльність, і тими, хто керує, не менш важливі, ніж відносини підпорядкування. М. Фоллет трактувала науку управління як “забезпечення виконання роботи за допомогою інших осіб” та зазначала, що таке виконання не обов’язково має спиратись на директивні вказівки, а може бути зведено до переконання, співробітництва всіх, хто має спільні інтереси. За такого підходу керівник вище за підлеглого не за переліком владних повноважень, а в з огляду на значущість функцій, які він виконує, більший досвід роботи та обсяг знань. На універсальності застосування “теорії людських відносин”, необхідності дотримання етичних норм у практиці управління наголошували соціологи Е. Мейо, О. Шелтон та ін. Засновником теорії узгоджено діючих систем в управлінні став Ч. Бернард, який акцентував увагу на необхідності врахування індивідуальних та колективних інтересів при прийнятті управлінських рішень, впливу неформальних груп та неформальних відносин у процесі прийняття управлінських рішень та їх реалізації. Базові положення цієї теорії були викладені у книзі Ч. Бернарда “Функції адміністратора” (1938 р.).

Школа людських відносин в управлінні започаткувала орієнтацію управління на “поведінковий (біхевіористський) підхід”, що ґрунтується на врахуванні людського фактора, особливостей характеру міжособистісних відносин; піклуванні про підлеглих; довірі між керівником та підлеглими; орієнтації управління на психологію поведінки працівників тощо. Зокрема, участь підлеглих у процесі прийняття управлінських рішень, усвідомлення підлеглими, що їх індивідуальні зусилля є внеском у спільну справу колективу сприяє підвищенню продуктивності праці та ефективності управління. Врахування психології поведінки працівника в трудовому процесі залежно від мотивації його дій, комунікації з іншими працівниками, авторитету керівника, лідерства у колективі (як формальному, так і неформальному) та ін. розглядається як орієнтація управління на поведінковий підхід та широко використовується в системі державного управління.

З другої половини ХХ ст. наука управління суттєво розширила свої можливості за рахунок залучення потенціалу міждисциплінарного, системного підходу, акумулювання та поєднання методів різнопланових наукових досліджень. На такому

підґрунті сформувалась *школа використання досягнень різних наук в управлінні* – так звана “кількісна школа”. Особливістю такого підходу школи стало прагнення використовувати в управлінні досягнення таких наук, як математика, кібернетика, статистика, психології та психоаналізу застосувати операційний та системний аналіз, тощо. Незважаючи на назву, “кількісна школа” передбачає застосування в управлінні як кількісного, так і якісного аналізу (наприклад – метод експертних оцінок).

Засновниками “кількісної школи” вважають М. Вінера, радянського академіка В. Глушкова, Л. Канторовича, В. Парето. Сутність загальної теорії систем виклали у своїх роботах австрійський вчений Людвіг фон Баргаланфі, російський вчений П. Богданов та ін. Саме із загальної теорії систем поступово виокремились такі прикладні напрями наукових досліджень, як системний аналіз та його різновиди (дослідження операцій, теорія прийняття рішень, сіткове планування, експертні оцінки тощо). Положення системного аналізу багате у чому прийнятими для сучасної практики управління (в тому числі і в практиці регіонального управління). Водночас перешкодою до широкого використання практики управління математики, кібернетики, системного аналізу, економіко-математичних методів та моделей, теорії ігор та ін. є недостатній рівень фахової підготовки управлінців, складність та абстрактність окремих методів управління. Разом з тим саме завдяки “кількісній школі” управління досягнуто значний прогрес у переході від суто якісних, емпіричних, інтуїтивних методів управління організованими системами до поєднання якісних та кількісних методів та підходів.

Модифікація концептуальних підходів до управління організованими системами на практиці знайшла відображення у формуванні різних *методів управління* (що проявляються через відмінності форми та змісту управлінського впливу на об’єкт управління). Розрізняють: *організаційно-розпорядницьке управління* (адміністративне, командне), яке базується на примусовому справлянні управлінських впливів, що генеруються у формі постанов, наказів, розпоряджень; *економічний, стимулюючий метод управління*, що ґрунтується на використанні економічних інтересів людей, які являють собою об’єкт управління, та на зацікавленості (матеріальній, моральній) у кінцевому результаті тощо; *метод переконання, соціально-психологічного, морального впливу*, що розглядається як частина “кодексу честі та моралі”, апеляція до совісті як до основного спонукального мотиву якісної, ефективної праці. Найбільший результат щодо управління складними структурованими системами досягається при оптимальному поєднанні стимулів та методів управління, що сприяють активізації господарської ініціативи та відродженню підприємницької активності в процесі вирішення стратегічних завдань розвитку.

**Функції державного управління регіональним розвитком.** Відповідно до напрямів еволюції концептуальних підходів визначення функцій та принципів управління організованими системами еволюціонувало і трактування функцій та принципів державного управління регіональним розвитком. Зазначимо, що структурування регіонального управління за функціями, як правило, полягає в поділі на окремі етапи, види діяльності, що представлені та характеризуються функціями, які й реалізуються в процесі здійснення регіонального управління. Окремі з функцій регіонального управління оцінюються як *цільові* (тобто втілюють у собі цілі управління). На сьогодні в теорії управління регіональним розвитком відсутній чіткий поділ управління на чітко встановлену сукупність його функцій, водночас “коло”

цих функцій визначене. Наведемо характеристику найбільш поширених загальних функцій управління регіональним розвитком.

*Функція аналізу суспільно-політичних, соціально-економічних, гуманітарних, екологічних та інших процесів* на регіональному рівні національного господарства. Ця функція передбачає вивчення та дослідження всіх процесів у значених вище сферах, що мали місце в минулому, розвиток яких триває сьогодні (та, вочевидь, буде мати місце у майбутньому); умов їх перебігу; отриманих результатів; тенденцій та проблем, що виникають. Такий аналіз має передувати виробленню управлінських рішень, формуванню управлінських впливів та сприяти їх обґрунтуванню.

На виконання Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів” та відповідно до “Порядку здійснення моніторингу показників розвитку регіонів, районів, міст республіканського в Автономній Республіці Крим і обласного значення для визнання територій депресивними” (затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 червня 2006 р. № 860), в Україні (за 2003–2005 рр. та 2004–2006 рр.) було проведено моніторинг показників розвитку територій. На основі даних державних статистичних спостережень за вказані періоди було встановлено, що в кожному із типів територій (регіони, промислові райони, сільські райони, міста республіканського в Автономній Республіці Крим і обласного значення) не існує жодної території, яка відповідає критеріям депресивності, визначеним у Законі України “Про стимулювання розвитку регіонів” [7, с. 236].

Регулярний моніторинг соціально-економічного розвитку територій з метою кількісного вимірювання диспропорцій регіонального розвитку, їх тенденцій та динаміки; оприлюднення цих даних мають стати основою аналізу (як базової функції управління), сигналом для застосування прямих (та опосередкованих), економічних (та адміністративних) методів державного регулювання регіонального розвитку; підґрунтям для прийняття науково обґрунтованих державно-управлінських рішень. В Україні офіційно прийняті такі різновиди моніторингу: постанови Кабінету Міністрів України “Про моніторинг соціально-економічного розвитку малих міст і селищ” (від 2 квітня 2009 р. № 288) та “Про запровадження оцінки міжрегіональної та внутрішньорегіональної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів” (від 20 травня 2009 р., № 476) [10; 12].

*Функція прогнозування регіонального розвитку* – являє собою наукове передбачення майбутніх ситуацій у сфері суспільно-політичних, соціально-економічних, гуманітарних, екологічних та інших процесів на регіональному рівні; розробку гіпотез та побудову сценаріїв, моделей розвитку цих процесів та визначення орієнтовних напрямів модифікації умов, що впливають на них. Прогнози – це інструмент оцінки можливих результатів і наслідків прийняття та практичного втілення управлінських рішень, що приймаються на всіх регіональних рівнях (глобальному, міжнародному); субнаціональному (регіони у межах країни) та локальному (на місцях).

Одним з різновидів практичної реалізації процедури прогнозування регіонального розвитку в Україні є стратегічне планування регіонального розвитку, запроваджене Законом України “Про стимулювання розвитку регіонів”. З цією метою було розроблено та прийнято “Державну стратегію регіонального розвитку України на період до 2015 року”, у якій були визначені ключові проблеми розвитку регіонів:

- низькі інвестиційна привабливість регіонів та інноваційна активність в них;
- нерозвинута виробнича та соціальна інфраструктура;

- поглиблення регіональних диспропорцій у сфері соціально-економічного розвитку регіонів;
- слабкі міжрегіональні зв'язки;
- нерациональне використання людського потенціалу.

Розв'язати комплекс цих проблем передбачалося на базі виконання чотирьох стратегічних завдань: підвищення конкурентоспроможності регіонів та зміцнення їх ресурсного потенціалу; розвитку людських ресурсів; розвитку міжрегіональної співпраці; створення інституційних умов для розвитку регіонів. Такі пріоритети були визнані домінуючими і в більшості регіональних стратегій соціально-економічного розвитку (які залежно від терміну прийняття визначались на період до 2010, 2015 та 2020 р.). На початок 2011 р. затвердженої стратегії розвитку не мала тільки Дніпропетровська область. Передостання “Стратегія соціально-економічного (сталого) розвитку Харківської області до 2020 року” була затверджена 23 грудня 2010 р.

Поряд із стратегіями соціально-економічного розвитку регіонів (областей) в Україні розробляються та затверджуються стратегії розвитку внутрішніх територій регіону, що визначають основні пріоритети та цілі розвитку територій у рамках реалізації загальних пріоритетів та завдань, передбачених стратегією вищого рівня та цільовими програмами. Розробник такої стратегії, яку затверджують органи місцевого самоврядування відповідного рівня, є місцеві органи виконавчої влади.

Стратегія є підставою для визначення спільного плану дій та укладання Угоди між Кабінетом Міністрів України та обласною радою, що має забезпечити стабільність відносин між центральними і регіональними органами влади.

Зазначимо, що затверджені в Україні до 2008 р. регіональні стратегії орієнтувались на умови розвитку, притаманні ще докризовому періоду, а отже, на стабільно зростаючий попит на світових ринках на сировину та напівфабрикати, екстенсивний характер регіонального економічного зростання та витратний підхід до використання наявного на місцях ресурсного потенціалу. Світова фінансово-економічна криза 2008–2009 рр. поставила перед регіонами України низки важливих завдань щодо необхідності внесення коректив у процес стратегічного планування регіональним розвитком. Отже, до регіональних стратегій доцільно внести корективи, зумовлені тим, що в посткризовий період першочергового значення набуває встановлення стратегічних пріоритетів і напрямів розвитку регіону з урахуванням потенціалу внутрішнього ринку та максимізації використання переваг міжрегіонального й міжнародного співробітництва регіонів; пошук “точок зростання” на регіональному рівні та дієвих інструментів їх розкриття й стимулювання. Такі стратегічні пріоритети тісно пов'язані з необхідністю підвищення дієвості договірною фінансування розвитку регіонів, потребою в оптимізації застосування апробованих світовою практикою регіонального розвитку організаційних та інституційних механізмів реалізації та пошуком нових джерел фінансування регіональних стратегій, а також необхідністю посилення відповідальності за їх виконання. Механізми та інструменти комплексної реалізації поставлених завдань стратегічного планування регіонального розвитку в Україні і досі чітко не визначені, що зумовлює підвищення інтересу науковців та практиків до вирішення цих важливих питань.

*Функція планування регіонального розвитку* – передбачає визначення майбутнього стану об'єкта регіонального управління (регіональної системи); шляхів та



способів досягнення цього стану; кількості та якості необхідних для цього ресурсів. Планування – невід’ємна частина управління. Однією з найбільш поширених форм планування є економічне програмування (тобто розробка комплексних програм та проектів, за допомогою яких на практиці впроваджуються управлінські рішення щодо розв’язання актуальних соціально-економічних та науково-технічних проблем, вирішуються завдання управління інвестиціями та інноваціями тощо).

Досягнення цілей, визначених у Стратегії економічного і соціального розвитку регіону, на практиці пов’язано з розробкою на її базі комплексу програмно-планових та нормативних документів, які включають:

1. *План заходів щодо реалізації стратегії*, в якому наведено перелік конкретних заходів, які реалізують визначені стратегією завдання; вказані відповідальні організації, терміни виконання, орієнтовний обсяг фінансування, джерела фінансування та очікувані результати. Розробник – обласна державна адміністрація; план має затверджуватись обласною радою.

2. *Щорічні програми соціально-економічного розвитку регіону* (як правило, це перелік короткострокових програм, що розробляються на основі стратегії регіонального розвитку та плану заходів щодо реалізації стратегії). Фінансуються як у межах затверджених бюджетних призначень, так і з залученням коштів місцевого бюджету. Розробник – обласна державна адміністрація; програми затверджуються обласною радою.

3. *Цільові регіональні програми*, спрямовані на вирішення специфічних проблем регіонального розвитку (розвитку економіки, досягнення гарантованого соціального захисту населення, розв’язання проблемних ситуацій у сферах житлово-комунального господарства, зовнішньоекономічної діяльності та екологічної безпеки тощо). Такі програми розробляються з метою конкретизації положень стратегії та плану заходів щодо реалізації стратегії в конкретній сфері. Регіональні цільові програми фінансуються як у межах затверджених бюджетних призначень на відповідний рік, так і з залученням небюджетних джерел фінансування [13].

*Функція організації регіонального розвитку* – одна з центральних, базових функцій управління регіональним розвитком (яку часто взагалі ототожнюють із сутністю управління, що є не правомірним). Сутність організації полягає в упорядкуванні, узгодженні, регламентуванні, усуненні дублювання дій органів управління (групи осіб, працівників та ін.), які здійснюють спільну діяльність. Організацію часто ще називають координацією (управлінських рішень, зусиль, дій, заходів тощо).

З функцією і організацією часто пов’язують споріднену з нею функцію формування організаційних структур управління, що характеризується через побудову, структуру, принципи створення, функціонування, управління організаціями. Організація (координація) процесів поширює свою дію і на їх оперативне регулювання.

Одним із проявів координації (як функції управління регіональним розвитком) є координація міжрегіонального співробітництва на міжнародному рівні. Так, на рівні національних органів державної влади питання міжрегіонального співробітництва України та Польщі вирішуються Міністерством закордонних справ України та Міністерством внутрішніх справ і адміністрації Польщі. Для посилення координації міжрегіонального співробітництва України та Польщі було створено Міжурядову координаційну раду з питань міжрегіонального співробітництва (МКРМС), яка об’єднує представників центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самовряду-

вання регіонів України та Польщі. На засіданнях МКРМС приймаються спільні рішення про координацію міжрегіонального співробітництва у сферах суспільно-політичного, соціально-економічного, гуманітарного та екологічного розвитку регіонів.

*Функція мотивації (стимулювання)* – функція управління, що супроводжує організацію та полягає в матеріальному та моральному заохоченні працівників, членів трудового колективу, працівників управлінських структур, державних службовців та ін., для підвищення результативності їх діяльності.

Однією з проблем, яка й досі не розв'язана в Україні, є низький рівень матеріального стимулювання державних службовців нижчої ланки регіонального управління до підвищення кваліфікації та ефективності своєї роботи. Одним з негативних наслідків ігнорування цієї проблеми є корупція (найчастіше у сферах управління земельними відносинами, управління підприємницькою діяльністю на місцях тощо).

*Функція обліку* являє собою універсальну функцію управління, що впроваджується за допомогою документальної фіксації, насамперед матеріального та фінансового стану об'єкта управління, ресурсів об'єкта управління, матеріальних цінностей, грошових коштів, боргових зобов'язань тощо. На рівні регіонального управління практична реалізація цієї функції пов'язана, наприклад, з обліком наявних на місцевому рівні ресурсів усіх видів (матеріальних, фінансових, людських тощо); їх цільовим спрямуванням та використанням на потреби вирішення завдань регіонального розвитку; забезпеченням прозорого і справедливого розподілу податкових ресурсів між державним та місцевими бюджетами тощо.

*Функція контролю* передбачає активну перевірку виконання прийнятих управлінських рішень, справлянням управлінських впливів, дотриманням законів, правил, норм поведінки у сфері управлінської та господарської діяльності. Контроль реалізує зворотний зв'язок в управлінні. Одним з головних завдань у цій сфері є запровадження державного контролю за конституційністю та законністю рішень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, представників державних установ та організацій, зокрема, рішень, що приймаються у площині забезпечення та стимулювання регіонального розвитку.

*Функція оперативного реагування та оперативного регулювання регіонального розвитку* поєднує в собі поточний, практично безперервний вплив суб'єктів управління на об'єкт управління. Цей вплив зумовлений виникненням непередбачуваних ситуацій; дією екзогенних та ендегенних ризиків; настанням "шоків" різного походження, що з об'єктивних (чи суб'єктивних) причин не були враховані в стратегічних прогнозах, планах, програмах регіонального розвитку тощо.

До *цільових функцій управління регіональним розвитком* можна віднести: формування ефективної системи публічної влади в регіонах, спроможної забезпечити збалансований, сталий просторовий розвиток; оптимізацію матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів; створення ефективних механізмів представництва на загальнонаціональному рівні інтересів регіонів, а на регіональному – інтересів територіальних громад; забезпечення та підтримку конкурентоспроможності регіонів тощо.

Поєднання вищезазначених основних (та цільових) функцій регіонального управління приводить до утворення механізму управління регіональним розвитком, а в поєднанні цих функцій з апаратом управління, що їх реалізує формується цілісна *система управління регіональним розвитком*.

**Основні та спеціальні принципи державного управління регіональним розвитком.** Серед основних методологічних принципів, на які має спиратися державне управління регіональним розвитком, можна виокремити універсальні принципи (які характерні для систем управління будь-якими об'єктами); основні та спеціальні принципи, які враховують специфічні особливості системи регіонального управління.

До *універсальних принципів управління* належать: науковість; системність; комплексність; принцип історизму та пріоритетності; законність; принцип оптимального поєднання централізації та децентралізації управління; адаптивність; оперативність; наявність зворотного зв'язку; відповідність методів та засобів управління природі та особливостям об'єкта управління; економічність тощо.

До *основних принципів державного управління регіональним розвитком* слід віднести такі принципи, які означають:

– *конституційності та законності* – формування основи державної регіональної політики та державного управління регіональним розвитком. Адже основи політики щодо регіонального розвитку, механізми її реалізації відповідно до Конституції України визначаються законами; акти Президента України та Кабінету Міністрів України з питань регіонального розвитку приймаються на основі законів України та на їх виконання;

– *верховенства прав людини* – пріоритетність прав, свобод людини і громадянина у процесі формування та реалізації державної регіональної політики, здійснення управління регіональним розвитком;

– *єдності* – неодмінність забезпечення територіальної, політичної, економічної, інформаційної, соціально-гуманітарної цілісності території України шляхом більш збалансованого соціального та економічного розвитку регіонів та підвищення їх конкурентоспроможності; узгодженість секторальної та галузевої політики; грошово-кредитної, податкової, митної та бюджетної політики, які справляють стимулюючий вплив на досягнення збалансованого регіонального розвитку;

– *комплексності* – врахування та просторову узгодженість у процесі реалізації заходів державного управління регіональним розвитком усіх складових державної регіональної політики: політичної, соціальної, економічної, екологічної, гуманітарної, етнонаціональної;

– *скоординованості* – узгодження реформ, відповідних пріоритетів, дій та управлінських рішень центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, що спрямовані на реалізацію державної регіональної політики, впливають на соціально-економічний розвиток України та її регіонів, а також узгодження в процесі прийняття державно-управлінських рішень загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів та цілей, секторальних політик, транскордонного та міжрегіонального співробітництва;

– *децентралізації* – послаблення централізації управління, перерозподіл владних повноважень на користь органів місцевого самоврядування з передачею їм відповідних ресурсів;

– *субсидіарності* – децентралізацію владних повноважень, їх передачу (делегування) на рівень публічного управління, на якому вони можуть бути використані найбільш ефективно. Відповідно до принципу субсидіарності розподіл владних повноважень має відбуватись з урахуванням критерію максимального наближення процедури надання управлінської (публічної) послуги до її безпосереднього

споживача (людини). Ці заходи мають супроводжуватись: концентрацією матеріальних, фінансових та інших ресурсів на відповідному рівні територіального управління; активізацією місцевої ініціативи громад; публічністю, гласністю прийняття рішень щодо визначення перспектив регіонального розвитку на місцях; підвищенням відповідальності місцевих органів влади за взяті зобов'язання щодо вирішення нагальних суспільно-політичних, соціально-економічних, гуманітарних та інших проблем місцевого (регіонального) розвитку;

– *доступності* – забезпечення належного та своєчасного надання публічних послуг, простоти та вільного доступу осіб (незалежно від місця їх проживання) до отримання якісних публічних послуг на всій території країни,;

– *пріоритетності та поєднаності* – концентрація ресурсів (матеріальних, фінансових, людських та ін.) відповідно до встановлених пріоритетів, визначених цілей та етапів реалізації державної регіональної політики, що має стати наслідком прийняття державно-управлінських рішень;

– *програмності* – врахування взаємозв'язку та узгодженості довгострокових стратегій регіонального розвитку; довго-, середньо- та короткострокових планів і програм, на чому має ґрунтуватися державне управління регіональним розвитком;

– *партнерства* – забезпечення тісного співробітництва, кооперації та солідарності між центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання, інститутами громадянського суспільства в процесі формування та реалізації державного управління регіональним розвитком;

– *відкритості* – прозорість, прогнозованість, передбачуваність діяльності центральних, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у здійсненні ними функцій управління регіональним розвитком, формування та реалізації державної регіональної політики;

– *відповідальності* – вся повнота відповідальності центральних, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування всіх рівнів у межах наданих їм повноважень за прийняті управлінські рішення, формування і реалізацію державної регіональної політики;

– *всєбічної державної підтримки розвитку місцевого самоврядування* – формування його правової, фінансово-матеріальної та організаційної самостійності як базового рівня дієздатності державного управління регіональним розвитком в Україні.

Оскільки місцеве самоврядування є основа управління регіональним розвитком на первинному територіальному рівні – на рівні громади, особливу увагу слід приділити аналізу принципів місцевого самоврядування – доброго демократичного врядування на місцевому рівні – “*Good governance*”. Відповідно до європейської практики управління регіональним розвитком визначено 12 основних принципів існування та дієздатності місцевого самоврядування:

1. *Чесне проведення виборів, представництво та участь.*

– місцеві вибори мають проводитись відкрито та чесно відповідно з міжнародних стандартів і національного законодавства;

– громадяни мають перебувати в центрі суспільного життя, зокрема на місцевому рівні;

– має бути забезпечено рівне право голосу всім чоловікам та жінкам у процесі прийняття рішень. Така широка участь базується на свободі висловлювань та

зборів громадян;

– усі голоси, включаючи голоси представників найменш захищених груп населення, мають бути почутими та врахованими в процесі прийняття рішень, зокрема з питань розподілу ресурсів;

– при схваленні найбільш важливих рішень слід намагатись досягти широко-го консенсусу та врахування інтересів усієї громади;

– рішення необхідно приймати відповідно до волі більшості громадян. Водночас права та законні інтереси меншості також мають бути враховані.

*2. Зворотний зв'язок.*

– цілі, правила та процедури мають бути адаптовані відповідно до очікувань та потреб громадян;

– слід забезпечити високі стандарти у наданні комунальних послуг. Одночасно побажання та скарги громадян мають бути розглянуті та враховані у визначені законом терміни.

*3. Дієвість і ефективність.*

– результати мають відповідати поставленим цілям;

– слід забезпечити найбільш оптимальне використання наявних ресурсів;

– використання системи управління якістю має сприяти проведенню оцінювання, підвищенню ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та якості наданих послуг;

– має забезпечуватись проведення регулярного аудиту з метою удосконалення діяльності відповідних органів влади.

*4. Відкритість і прозорість.*

– рішення мають прийматись та впроваджуватись відповідно до встановлених чинним законодавством правил;

– доступ громадян до інформації має забезпечуватись відповідно до норм законодавства;

– інформація щодо рішень стосовно реалізації політики та досягнутих результатів має бути доступною для громадян з метою забезпечення належної підтримки діяльності органів місцевого самоврядування.

*5. Верховенство права.*

– орган місцевого самоврядування має виконувати рішення суду (відповідно до вимог чинного законодавства);

– процедури та форми роботи мають бути визначені та впроваджені згідно з нормами чинного законодавства.

*6. Етична поведінка.*

– суспільне благо має переважати особисті інтереси;

– мають бути забезпечені ефективні заходи запобігання будь-яким проявам корупції та боротьби з ними;

– випадки конфлікту інтересів мають бути оприлюднені своєчасно, а особи, які мають відношення до конфлікту інтересів, мають утримуватись від участі у прийнятті відповідних рішень.

*7. Компетентність і спроможність.*

– професійні навички обраних посадових осіб мають постійно удосконалюватись з метою підвищення результативності їх діяльності;

– службовці мають бути мотивовані до постійного самовдосконалення;

– слід розробити практичні рекомендації та процедури з метою перетворення навичок у спроможність та досягнення кращих результатів у професійній діяльності.

8. *Інновації та відкритість до змін.*

– має бути забезпечено пошук нових, більш ефективних шляхів розв'язання існуючих проблем. При цьому перевагу слід віддавати більш досконалим методам надання послуг;

– потрібно забезпечити готовність упроваджувати нові програми (технології), вивчати досвід інших країн (органів влади);

– мають бути створені сприятливі умови для реалізації змін з метою досягнення більш якісних результатів.

9. *Сталій розвиток та довгострокове планування.*

– діючі політики мають враховувати інтереси майбутніх поколінь;

– слід брати до уваги елементи сталого розвитку громади для того, щоб не залишати розв'язання екологічних, фінансових, економічних або соціальних проблем майбутнім поколінням;

– має забезпечуватись широка та довгострокова перспектива щодо майбутнього розвитку громади та розуміння потреб такого розвитку;

– необхідно досягти розуміння історичних, культурних, соціальних та інших факторів, які визначають принцип сталого розвитку.

10. *Надійний фінансовий менеджмент.*

– ціна не повинна перевищувати реальну вартість послуг та зменшувати попит, зокрема на необхідні комунальні послуги;

– в управлінні фінансами необхідно забезпечити раціональність, включаючи отримання та використання кредитів, оцінку ресурсів, доходів, резервних коштів тощо;

– має забезпечуватись багаторічне та щорічне бюджетне планування із залученням представників громадськості;

– ризики слід ретельно оцінювати та управляти ними, зокрема шляхом оприлюднення відповідних звітів та використання принципів публічно-приватного партнерства;

– місцева влада має брати участь в організації міжмуніципального співробітництва зі справедливим розподілом витрат та доходів (упровадження системи вирівнювання, розподіл спільних ризиків тощо).

11. *Права людини, культурне розмаїття та соціальне вирівнювання.*

– у межах повноважень органів місцевого самоврядування має бути забезпечено повагу та захист прав людини, а також запобігання будь-яким проявам дискримінації;

– культурне розмаїття слід розглядати як перевага. Діяльність органів місцевого самоврядування має бути спрямована на залучення всіх мешканців до участі в суспільно-політичному житті на місцевому рівні, їх більш тісну інтеграцію до життя громади;

– слід вживати заходів, спрямованих на соціальне вирівнювання та активізацію участі в суспільно-політичному житті представників найменш захищених соціальних груп населення;

– необхідно забезпечити доступ громадян до основних послуг, насамперед представників найменш захищених груп населення.

12. *Підзвітність.*

- усі посадові особи (разом та індивідуально) мають нести відповідальність за свої дії;
- слід забезпечити інформування та пояснення рішень, які ухвалюються владою;
- потрібно живити ефективних заходів щодо протидії неефективному управлінню та порушенню прав громадян з боку місцевої влади [14; 15].

Поряд з основними принципами державного управління регіональним розвитком можна виокремити і *спеціальні принципи*, роль яких підвищується (або знижується) залежно від стану розвитку регіональної системи. Спеціальні принципи державного управління регіональним розвитком тісно пов'язані зі сферами управління – суспільно-політичною, соціально-економічною, гуманітарною. З огляду на це, наведемо загальну характеристику спеціальних принципів державного управління регіональним розвитком у сфері соціально-економічних відносин.

В умовах кризи та в посткризовий період у межах країни спостерігається нарощування тенденцій до локалізації центрів соціально-економічної активності та підприємницької діяльності. Такими “центрами” стають: столиця, великі міста (обласні центри, транспортно-транзитні розв'язки тощо). Локалізація, у свою чергу посилює диспропорційність регіонального розвитку. З огляду на це серед спеціальних принципів державного управління регіональним розвитком на сьогодні особливого значення набувають:

*Принцип поляризованого (сфокусованого) розвитку*, виокремлення пріоритетних “точок зростання” та ареалів розвитку, що приходить на зміну “політики вирівнювання регіонального розвитку”. Йдеться про використання наявних, сфокусованих на регіональному та субрегіональному рівнях природних, фінансових, адміністративно-управлінських, людських та інших ресурсів саме в “полюсах”, “локомотивах”, ареалах зростання з послідовним поширенням інноваційної та підприємницької активності на рівень інших територіально-адміністративних одиниць та регіонів країни. Такий принцип просторового розвитку був успішно апробований у нових індустріальних країнах (Чилі, Південній Кореї, Китаї та ін.) на початковій стадії соціально-економічного піднесення, стадії виходу регіональної економіки з кризового стану та із стану депресії. Економічне зростання, підприємницька активність, інноваційні процеси в регіонах – “локомотивах” та ареалах розвитку характеризуються найвищою інтенсивністю, створюють мультиплікативний ефект та породжують стимули до активізації економічної активності в інших регіонах (субрегіонах), прискорюючи тим самим процеси соціально-економічного зростання на території всієї країни [30, с. 17].

*Принцип забезпечення державою рівного доступу жителів регіону до бюджетних послуг* (освіти, пенсійного забезпечення, медичного обслуговування, адміністративних послуг тощо), що гарантує реалізацію конституційних прав людини. Поряд з цим ідеться про відмову від патерналістських очікувань щодо вирішення проблем місцевого (регіонального) розвитку переважно за рахунок коштів державного бюджету. Мають дістати поширення позабюджетні та інвестиційні інструменти підтримки стратегічних проєктів регіонального розвитку. На місцях слід створити сприятливі передумови для активізації економічної активності та розширення податкової бази. У межах узгоджених пріоритетів регіонального розвитку може надаватись селективна бюджетна (грантова) підтримка “точкових” регіональних проєктів та регіональних ініціатив [30, с. 19].

*Принцип синергетичного підходу щодо підтримки регіонального розвитку* (синхронізації соціально-економічних реформ), що передбачає синхронізацію реформ, які проводяться на регіональному рівні, із соціально-економічними реформами, розпочатими на загальнонаціональному рівні; формування стратегічних пріоритетів модернізації економічного та соціального розвитку країни з урахуванням логіки реформування на регіональному рівні; використання потенціалу міжрегіональної кооперації (включаючи: міста, райони, села, селища) у сфері виробництва, надання послуг, формування розвинутого внутрішнього регіонального ринку. Такий підхід вимагає узгодження дій і рішень всіх гілок влади та органів місцевого самоврядування щодо цілеспрямованої підтримки і реалізації місцевих ініціатив, проектів (заходів), зорієнтованих на активізацію економічного та соціального розвитку регіону.

*Принцип кластерного підходу* орієнтований на формування на території регіону (регіонів) конкурентоспроможних (з огляду на національні та світові критерії) територіальних кластерів (у промисловій сфері, агропромислового виробництві, сфері транспортно-транзитних, рекреаційно-туристичних послуг тощо). Основою формування кластерів є комплексне задіяння всіх наявних на місцевому (регіональному) рівні ресурсів на засадах раціональної просторової концентрації (у тому числі у вигляді територіально-виробничих та галузево-територіальних комплексів, що поєднують у собі всі стадії: від обробки сировини, виробництва товару (послуги) до збуту виробленої продукції, конкурентоспроможної як на місцевому, внутрішньонаціональному, так і на світовому ринку). Перевагою кластерів є активне застосування інноваційних технологій та процесів, що відповідає вимогам постіндустріального розвитку та стратегії інноваційно-інвестиційного типу економічного зростання [41, с. 291].

*Принцип формування збалансованого, консолідованого регіонального економічного простору, єдиного внутрішнього регіонального ринку, який* передбачає забезпечення згуртування території регіону (на засадах створення комфортних, безпечних умов проживання людини), єдності регіонального економічного простору при збереженні самостійності регіональної та місцевої влади у прийнятті рішень (у межах своєї компетенції); усунення бар'єрів для вільного руху робочої сили, товарів та послуг, капіталів; відкритість регіональних (місцевих) ринків та їх демонополізація; усунення перешкод для реалізації інвестиційних проектів, розвитку малого бізнесу та самозайнятості населення на регіональному та місцевому рівнях тощо [41, с. 260; 44, с. 43].

*Принцип екологізації виробництва, досягнення природної збалансованості та дотримання пріоритетів еколого-економічного розвитку, раціонального поєднання природи та економічної діяльності, який* надзвичайно важливий в реалізації євроінтеграційної стратегії України; стає потужним інструментом досягнення конкурентних переваг регіональної економіки. Дотримання цього принципу передбачає: раціональне використання природних ресурсів, упровадження комплексних заходів щодо їх відновлення; створення ефективної територіальної структури регіонального господарського комплексу (на основі схеми функціонального зонування території, що забезпечує виокремлення ареалів переважаючих видів економічної діяльності та оптимальне, екологічно-безпечне і соціально-зорієнтоване співвідношення їх площ у масштабі регіону); розвиток екологічно безпечного виробництва, що забезпечить дотримання природного екологічного балансу; заборону на застосування екологічно агресивних технологій та виробництв; обмеження розвитку водо-, ре-



сурсо- та енергоємних виробництв, перехід до масового використання енерго- та ресурсозберігаючих технологій, альтернативних традиційним екологічнобезпечних видів енергії (сонячної, вітрової, біологічної тощо).

*Принцип регіональної та локальної доступності*, що передбачає формування на регіональному рівні логістичних транспортно-транзитних мереж, сучасних засобів зв'язку, міжрегіональних мультимодальних перевізних і логістичних систем, що позитивно вплине на посилення економічних зв'язків між міськими зонами та віддаленими від них районами, сприятиме формуванню єдиного консолідованого економічного простору регіону. Впровадження на регіональному ринку конкурентоспроможних транспортних послуг, ліквідація технічної відсталості транспортної інфраструктури та дорожнього будівництва, перехід на нову транспортну техніку та технології, підвищення ефективної взаємодії на регіональному (місцевому) рівні між різними видами транспорту сприятиме посиленню міжрегіональних економічних зв'язків, утвердженню міжнародного іміджу України як комфортної та безпечної транспортно-транзитної території.

*Принцип оптимального поєднання спеціалізації регіональної економіки з раціоналізацією територіальних економічних зв'язків у межах національного господарського комплексу*, що ґрунтується на оптимальному (за об'єктивних передумов) територіальному поділі праці при використанні конкурентних переваг кожного регіону країни, його виробничого та науково-технічного потенціалу. На практиці йдеться про повномасштабне використання і реалізацію внутрішнього потенціалу регіону – ресурсного, виробничого, людського; активне залучення господарства регіону в економічний простір України; розширення господарських зв'язків та формування інтегрованих виробничих ланок, продукція яких буде конкурентоспроможною на світових глобалізованих ринках.

*Принцип господарського розрахунку та самоокупності*, який передбачає: оптимізацію співвідношення “витрати” – “випуск” та зорієнтованість всіх видів господарської (підприємницької) діяльності на місцях на отримання прибутку, підвищення рентабельності; комплексну мобілізацію та раціональне використання наявних фінансових ресурсів: бюджетних джерел, залучених та кредитних ресурсів; зменшення обсягів використання коштів державного бюджету та активне залучення інвестиційних ресурсів на потреби місцевого (регіонального) розвитку.

*Принцип пріоритетності людського розвитку, підтримки формування людського капіталу, підвищення просторової та кваліфікаційної мобільності населення*, що передбачає забезпечення відтворення населення та покращення демографічної ситуації (як на регіональному, так і на загальнонаціональному рівні) за рахунок підтримки молодих сімей та молоді; соціальної підтримки процесів демографічного зростання. Йдеться також про сприяння розвитку людського капіталу за рахунок: надання якісних освітніх послуг; створення конкурентоспроможного кадрового потенціалу території; конкурентоспроможного ринку трудових ресурсів (у тому числі забезпечення сприятливих передумов для вільного руху робочої сили та ефективного розміщення трудових ресурсів); вжиття заходів щодо оптимізації балансу демографічних та трудових ресурсів, адаптацією (асиміляцією, інтеграцією) трудових мігрантів тощо. Удосконалення соціальної інфраструктури та житла, модернізація міського транспорту, підтримка економічної активності у міських (та сільських) районах, покращення екологічної ситуації та навколишнього природного середовища міських (та приміських) зон

розвитку є невід'ємною складовою покращення якості життя, створення комфортних умов проживання для населення всіх регіонів України.

Зазначимо, що як основні, так і спеціальні принципи державного управління регіональним розвитком в Україні орієнтуються на європейські принципи впровадження регіональної політики. Інституціональний підхід до розробки та здійснення державної регіональної політики в посткризовий період викладений у рамках Європейської конференції міністрів, відповідальних за просторове (регіональне) планування (СЕМАТ). Сучасними принципами регіонального/просторового розвитку у країнах ЄС визнано:

1. Забезпечення територіальної цілісності шляхом більш збалансованого соціального та економічного розвитку регіонів та підвищення їх конкурентоспроможності.
2. Стимулювання розвитку, зумовленого виконанням міських функцій та поліпшенням взаємовідносин міста і села.
3. Сприяння більш збалансованій доступності транспорту на регіональному рівні (насамперед за рахунок створення розвинутої транспортної мережі – залізничного, річкового та морського транспорту).
4. Урахування в процесі просторового планування розширення доступу до інформації та знань.
5. Зменшення збитків, завданих навколишньому середовищу.
6. Підвищення цінності та захист природних ресурсів і природної спадщини в процесі впровадження сучасної регіональної політики.
7. Примноження культурної спадщини як фактора регіонального розвитку (зокрема, шляхом залучення муніципалітетами і регіонами інвесторів до місцевих проєктів, що мають історичну та культурну цінність).
8. Розробка енергетичних ресурсів і забезпечення екологічної та енергетичної безпеки.
9. Заохочення до розвитку високоякісного туризму (та досягнення на цій основі сталого економічного зростання).
10. Урахування запобіжних заходів щодо обмеження впливу ризиків настання природних катастроф у процесі досягнення сталого просторового розвитку [47].

Отже, розробляючи принципи реалізації сучасної регіональної політики, країни ЄС здійснили перехід від домінування виключно соціально-економічних критеріїв як показників успішності розвитку регіонів до комплексного врахування дії інституційних чинників та надання пріоритету таким з них, як національна культура та примноження культурної спадщини, безпека розвитку та екологія, інформація та знання тощо. Такий підхід передбачено реалізувати в процесі реформи системи державного управління регіональним розвитком в Україні, розглядаючи цю реформу як невід'ємну складову підвищення конкурентоспроможності нашої держави у XXI ст.

## **2.4. СУЧАСНА МОДЕЛЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ РЕГІОНУ**

На території сучасної України сформовано різні за розміром та формою правління державні утворення різного рівня, які формують систему адміністративно-територіального устрою країни.

У Конституції України записано: “Адміністративно-територіальний устрій держави – 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. Саме ці адміністративно-територіальні одиниці є “просторовою основою” для організації і діяльності відповідних місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування” [45].

Еволюція виникнення адміністративно-територіального устрою характеризується розвитком політичних, економічних, соціальних та інших відносин у суспільстві. І на сьогодні він є важливим державно-правовим інститутом.

Сучасна система адміністративно-територіального устрою України має свою територіальну сферу діяльності, особливі місцеві інтереси, які пов’язані з відповідною специфікою адміністративно-територіальних одиниць: історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних, релігійних, культурних, національних та інших традицій (рис. 2.3).

Територіальний устрій держави визначається Конституцією України (розд. IX). Відповідно до ст. 132 територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [45].

Для всієї системи територіального управління М. Дністрянський пропонує використовувати такі суспільно-географічні критерії, які мають функціональне значення, зокрема: кількість ієрархічних рівнів адміністративно-територіальної системи в загальних рисах має співвідноситися з розмірами території держави, чисельністю та розміщенням її населення; доцільно, щоб розміри адміністративних одиниць одного рівня не відрізнялися великою контрастністю, щоб кожна адміністративна одиниця була цілісною, комунікаційно зв’язаною, із вдалим розміщенням адміністративного центру, який до того ж повинен мати необхідний людський та інфраструктурний потенціал. Адміністративні одиниці середнього та вищого рівня теж мали б володіти достатнім природоресурсним потенціалом і економічною базою [25, с. 30].

Система адміністративно-територіального устрою складається з двох основних груп елементів, зокрема: територій (Автономна Республіка Крим, 24 області і 490 районів), населених пунктів (459 міських населених пунктів, 885 селищ, 28471 сільських населених пунктів).

*Автономне утворення.* (Автономна Республіка Крим) – адміністративно-територіальна одиниця, яка є невід’ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання.



Відповідно до ст. 137 Конституції України Автономна Республіка Крим здійснює нормативне регулювання з питань: сільського господарства і лісів; меліорації кар'єрів; громадських робіт, ремесел та промислів; благодійництва; містобудування і житлового господарства; туризму, готельної справи, ярмарків; музеїв, бібліотек, театрів, інших закладів культури, історико-культурних заповідників; транспорту загального користування, автошляхів, водопроводів; мисливства, рибальства; санітарної і лікарняної служб.

До відання Автономної Республіки Крим належить: призначення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, затвердження складу виборчої комісії Автономної Республіки Крим; організація та проведення місцевих референдумів; управління майном, що належить Автономній Республіці Крим; розроблення, затвердження та виконання бюджету Автономної Республіки Крим на основі єдиної податкової і бюджетної політики України; розроблення, затвердження та реалізація програм Автономної Республіки Крим з питань соціально-економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони довкілля – відповідно до загальнодержавних програм; визнання статусу місцевостей як курортів; установа зони санітарної охорони курортів; участь у забезпеченні прав і свобод громадян, національної злагоди, сприяння охороні правопорядку та громадської безпеки; забезпечення функціонування і розвитку державної та національних мов і культур в Автономній Республіці Крим; охорона і використання пам'яток історії; участь у розробленні та реалізації державних програм повернення депортованих народів; ініціювання введення надзвичайного стану та встановлення зон надзвичайної екологічної ситуації в Автономній Республіці Крим або в окремих її місцевостях.

Правовий статус Автономної Республіки Крим, повноваження та питання, віднесені до її відання, є непорушними і можуть змінюватися лише шляхом внесення змін до Конституції України.

*Реґіон* – певна територіальна одиниця (область, район, зона), що вирізняється з-поміж інших таких самих одиниць специфічними рисами (географічними, економічними й т. ін.) [9, с. 1206].

Термін “реґіон” не має однозначного наукового та законодавчого трактування. Найбільш поширеним є розуміння реґіону як відносно неоднорідної території, у межах якої є набір інших, суттєвих однорідних характеристик політичного, економічного, соціологічного, екологічного, географічного, мовного ландшафту та ін. В українській регіоналістиці “реґіон” переважно ототожнюється з областю. “Реґіон” (на локальному рівні регіонального розвитку, тобто в межах країни) традиційно розглядають як територіально-економічну одиницю, територіально-адміністративну одиницю, громаду (що поєднує всіх мешканців на певній території).

Реґіони можуть бути будь-якого розміру – від міста (або району у великому місті) до величезних реґіонів всередині континенту. Для позначення територіального обсягу реґіону можуть застосовуватись такі терміни, як “локальне регіональне утворення”, “мікрореґіон”, “мезореґіон”, “макрореґіон” тощо. У разі виділення всередині країни з метою управління розвитком реґіону він є основною складовою частиною державного територіального устрою, яка визначена єдиною політикою державного регіоналізму і має організаційну відокремленість, цілісність, економічну і географічну самодостатність, право місцевого самоврядування, систему державних органів, що є елементами (підсистемами) державної структури влади та управління країною.

Так, у цьому разі під регіоном може розумітися найбільша адміністративно-територіальна одиниця субнаціонального рівня, яка має виборну владу, юридичну незалежність та власний бюджет. В умовах України – це рівень областей та Автономна Республіка Крим. Відповідно до ст. 1 Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів” тлумачення цього терміна характеризує утворення субнаціонального рівня (територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя) [40].

Безвідносно до цілі територіального управління регіон може означати частину країни, що історично склалася і характеризується специфічними природно-кліматичними умовами та відносно стійкими економічними й соціально-демографічними особливостями, певною спрямованістю розвитку продуктивних сил. Основними критеріями виділення (виокремлення) регіону вважаються спільність народногосподарських і регіональних завдань, техніко-економічні особливості розвитку промисловості та сільського господарства, наявність суб’єктів господарювання, об’єднаних регіональними, економічними, політичними, соціальними, культурно-етнічними інтересами.

Саме поняття “регіон” пройшло кілька фаз розвитку і широко використовується фахівцями та науковцями. Зокрема, з 1826 р. використовується поняття регіон географічний; з 1954 р. – регіон економічний; з 1964 р. – регіон соціальний; з 1976 р. – регіон культурологічний [48].

*Область* у великому тлумачному словнику сучасної української мови визначається як частина країни, державної території, адміністративно-територіальна одиниця в Україні [9, с. 807]. На нашу думку, більш вдале тлумачення терміна наведено у ст. 19 проекту Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій України”: “область – це основна складова частина території України, яка історично склалася і характеризується певним організаційним відособленням, цілісністю, економічною та соціальною самодостатністю, місцевими особливостями і традиціями” [61]. Крім того, область утворена як вища ланка в системі адміністративного поділу з метою оптимального врегулювання відносин на регіональному рівні. Область є результатом діяльності держави з організації власної території та вирішення питань регіонального рівня.

Область як об’єкт конституційно-правового регулювання є адміністративною одиницею, яка визначає територіальні межі дії та систему місцевих органів публічної влади. Область як суб’єкт конституційно-правових відносин – це сформоване державою об’єднання територіальних громад, наділене правом вироблення та реалізації спільного інтересу населення області шляхом прийняття рішень на обласному референдумі або обласним представницьким органом – обласною радою [48, с. 199].

До складу України входять: Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька та Чернігівська області.

Структура області як територіальне утворення, сформоване в результаті державної регіональної політики, включає територіально споріднені суб’єкти регіонального інтересу. Так, до складу області як найбільшої територіальної одиниці увійшли ієрархічно підпорядковані менші за розміром адміністративно-територіальні одиниці: село, селище, місто, район у місті та район. Відповідно до конституційно-правового регулювання відносин територіальної організації держави область являє собою ви-

значене владним рішенням держави коло територіальних громад, сіл та їх об'єднань, селищ і міст, які отримали право на формування спільних інтересів.

Конституційно-правовий статус області забезпечує співвідношення інтересів населення з інтересами українського народу, повноваження обласного представницького органу з повноваженнями інших суб'єктів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади, а також сприяє стабільності, громадянській згоді, консолідації та розвитку української нації, захисту суверенітету і територіальної цілісності, багатоманітності форм економічного, політичного і духовного життя та ін.

Область визначає просторові межі розвитку відповідного рівня політико-правових відносин та передбачає можливість їх специфічного нормативно-правового регулювання. Останнє забезпечується діяльністю представницького органу – обласної ради, що представляє спільний інтерес територіальних громад, розміщених на її території, та обласної державної адміністрації, яка покликана здійснювати виконавчу владу на території області та реалізовувати повноваження, делеговані їй відповідною радою.

*Адміністративний район* – це територіальна одиниця адміністративно-територіального устрою; відносно невелика частина території країни, яка має адміністративні межі. Її, безумовно, можна розглядати як структурну та функціональну одиницю національного господарського комплексу. Адже територіальне утворення, що має межі і системоформуючий центр, роль якого відіграє районний центр, може розглядатися як самостійна система, здатна до самоорганізації.

Адміністративний район є цілісним складним соціальним організмом територіальної організації держави, формування території якого тісно пов'язувалося з організацією промислового і сільськогосподарського виробництва, природними особливостями, сировинною базою, етнічним складом населення, спільними інтересами людей, розвитком шляхів сполучень тощо. У системі адміністративно-територіального устрою район є середньою ланкою. Він забезпечує цілісність області шляхом узгодження інтересів адміністративно-територіальних одиниць первинного рівня (міст, селищ, сіл) [48, с. 209].

З часу виникнення в Україні району як адміністративно-територіальної одиниці минуло 80 років, що свідчить про ефективність цієї структури. Район виявився стабільною та водночас оптимальною за розмірами одиницею. Середній розмір території району утримувався в певних межах і становив 0,7–1,2 тис. км<sup>2</sup> (не враховуючи дворічного періоду поділу на сільські та промислові райони). Стабільність адміністративного району та його оптимальний розмір сприятливо впливали на функціонування органів влади, розвиток промислового і сільськогосподарського виробництва, створення соціальної та господарської спільності населення і середовища його проживання.

У 1922 р. відбувся перехід від чотириступеневої системи управління (губернія – повіт – волость – село) до триступеневої (округ – волость – село). Ці зміни були започатковані в 1923 р.: замість 102 повітів, 1989 волостей і 15696 сільських рад на території України було утворено 53 округи, 706 районів і 9307 сільських рад.

У результаті реформи адміністративно-територіального устрою республіки на початку 1923 р. виникли адміністративні райони. З їх утворенням пов'язувалося вирішення ряду важливих питань у сфері державного будівництва, а саме: спрощення і поліпшення діяльності державного апарату, створення умов для участі населення в ро-

боті органів влади, розвиток місцевої ініціативи тощо. Райони мають переваги порівняно з колишніми волостями, на базі яких вони утворилися. Їх поява базувалась на принципах економічного розвитку країни. Послання однорідних з господарського погляду волостей, урахування економічного тяжіння територій, вибір центрів районів, які були одночасно адміністративними та торговельно-економічними центрами, дало змогу створити сприятливі умови для формування як адміністративно-територіальних, так і господарських одиниць з власним бюджетом. Крім того, утворення за такими ознаками дало змогу адміністративним районам надати їх органам влади досить широкі повноваження для здійснення економічного та соціально-культурного розвитку цих територіальних формувань, задоволення потреб місцевого населення.

В основу утворення адміністративному району була покладена чисельність населення в розмірі 25–40 тис. осіб. Наведені цифри були більше орієнтиром, ніж нормою. Дотримуючись економічних, історичних, етнічних, соціально-культурних та інших місцевих особливостей, далеко не завжди можна було “вийти” на зазначену чисельність населення. Поряд з цим, критеріями утворення адміністративного району були: наявність об’єктів промисловості, посівів технічних культур, тяжіння населення до промислових і торговельних центрів, характер та напрями транспортних шляхів. При організації адміністративного району визначились чинники, які забезпечували утворення цих адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням господарських і природних особливостей, їх взаємозв’язків та перспектив розвитку.

Адміністративний район виявився не схожим на жодну стару адміністративно-територіальну одиницю. За площею, населенням, кількістю населених пунктів він був у 2–2,8 раза більшим за волость. За колом повноважень адміністративний район наблизвся до повіту як у господарській, так і в соціально-культурній діяльності. Після утворення районів їм було передано низку господарських об’єктів: млини, олійниці, цегельні заводи, друкарні, ремонтні майстерні та інші невеликі підприємства. По суті, це започаткувало становлення фінансово-господарської бази районної ланки.

Після завершення районування та усунення допущених відхилень район являв собою адміністративно-територіальну одиницю, середня площа якого дорівнювала 600 км<sup>2</sup>, середня чисельність населення – майже 43 тис. осіб, кількість населених пунктів – 57 од., на кожен район у середньому припадало 16 сільських рад. Однак домогтися створення більш-менш однакових районів не вдалося. Незважаючи на це адміністративний район виявився вдалою адміністративно-територіальною одиницею. Компактне розміщення населених пунктів на певній території, тяжіння сіл до районних центрів, наявність соціально-економічного та сільськогосподарського потенціалу, полегшувало зручність у здійсненні управління, зміцнювало позиції такого адміністративно-територіального поділу держави.

Вдала організація території адміністративного району та його функціонування зумовили намір перетворити його на головну адміністративно-територіальну одиницю України. Подальші пошуки щодо підвищення ролі району привели до постановки питання про ліквідацію округів, хоча, приступаючи до здійснення адміністративно-територіальної реформи, планувалось встановити триступеневу систему адміністративно-територіального устрою.

Практика територіального устрою зумовила необхідність розробки дещо іншої моделі адміністративного району, ніж тієї, що була до переходу на виробничий принцип управління галузями економіки. Водночас з переходом на виробничий



принцип управління галузями відбувався пошук іншої його моделі. Це зумовило розукрупнення районів та створення в кінці 1966 р. ще 81 району.

Аналізуючи зміни в районній ланці з часу її виникнення і до цього часу, можна дійти висновку, що в кінці 60-х рр. XX ст. в Україні була знайдена оптимальна стосовно існуючої політичної і економічної ситуації організація території адміністративного району. У зв'язку з цим за останні майже 40 років мережа районів суттєво не змінилась. За всю історію існування адміністративного району вперше була досягнута стабільність у цій ланці.

Територію будь-якого адміністративного району слід оцінювати за набором характеристик з метою виявлення її як загальних закономірностей, так і притаманних особливостей. До основних характеристик можна віднести: розмір, конфігурацію, зовнішні особливості, функціональні взаємозв'язки та структурні особливості.

Вітчизняні дослідники Г. М. Рогожин [65] та А. І. Ярмоленко [81] залежно від людності та густини сільських поселень в Україні виділяють 12 районів сільського розселення. Серед них такі: дрібнохутірський зі зрідженою мережею поселень (поліські райони Волинської та Рівненської областей); дрібно- та середньоселенний зі зрідженою мережею поселень (поліські райони Житомирської, Київської, Чернігівської та Сумської областей); середньо- та крупноселенний з рівномірним заселенням території та високою густиною населення (частина лісостепової зони); крупноселенний з густою мережею поселень (центральна та південно-західна частини Лісостепу); дрібно- та середньоселенний з переважанням стрічкових форм розселення (північний і частково центральний Степ); дрібно- та крупноселенний зі зрідженою мережею поселень (центральний та південний Степ); дрібно- та середньоселенний з густою мережею поселень (західні області України); передгірний крупно- та середньоселенний (передгірні райони Карпат та Закарпаття); гірський дрібно- та середньоселенний з рівним та дисперсним розселенням (у Карпатах); дрібно- та середньоселенний з розвиненими міськими агломераціями (Донбас і Придніпров'я); гірський дрібноселенний із зрідженою мережею поселень (гірський Крим); прибережно-курортний (Південний берег Криму) [65].

У процесі вдосконалення територій окремих адміністративних районів очевидною стала проблема вирівнювання їх розмірів. Адаже з розмірами території, чисельністю населення, наявністю сировинної бази безпосередньо пов'язується можливість розвитку промислового і сільськогосподарського виробництва, будіндустрії, задоволення тих чи інших потреб населення. Існуюча між адміністративними районами різниця негативно позначається і на ефективності діяльності районних органів влади. Зазначені проблеми, а також процеси демократизації суспільства, становлення самоврядування, перехід до ринкової економіки, формування нових відносин власності зумовили певні зміни в районній ланці. За 1990–2010 рр. в Україні було створено 11 нових районів. Збільшення кількості районів відбувалося шляхом як розукрупнення існуючих, так і відокремлення від міських територій.

*Населений пункт* – поселення, первинна одиниця розселення людей у межах однієї забудованої ділянки (місто, селище, село), що склалося внаслідок історичних умов, традицій, обрядів, звичаїв і яке має власну назву. Населені пункти виступають місцями не тільки мешкання населення, а й зосередження різноманітних видів його діяльності. Інакше кажучи, населені пункти виступають своєрідними смугами економічного життя, структуруючи навколишню територію за функціональним викорис-

танням та спрямованістю зв'язків. І чим значніший населений пункт, тим більшу територію охоплює його вплив і тим складніший характер має використання землі в межах його власної території.

Межа населеного пункту – умовна замкнена лінія на поверхні землі, що відокремлює його територію від інших територій.

Населені пункти (міста, селища і села) є так звані “первинні” рівні місцевого самоврядування, оскільки лише в межах цих адміністративно-територіальних одиниць утворюється такий основоположний елемент системи місцевого самоврядування, як територіальна громада. Здійснення місцевого самоврядування на рівні населених пунктів регламентується Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ч. 2 ст. 2) [38].

Відносність цього поділу та постійні порушення на практиці законодавчо визначених критеріїв зумовлюють доцільність дослідження всієї поселенської мережі з оцінкою особливостей міських та сільських поселень.

До міських населених пунктів в Україні належать міста республіканського, обласного, районного значення та селища міського типу, до сільських – села та селища незалежно від їх адміністративної підпорядкованості. Тому через недостатню обґрунтованість критеріїв розселення велика кількість поселень досить умовно зарахована до міських чи сільських.

В основу поділу поселень на міські та сільські покладені відмінності в характері матеріального виробництва, яке справляє визначальний вплив на розмір та розміщення поселень. Якщо розвиток міських поселень пов'язаний з потужністю, спеціалізацією та розміщенням промислових підприємств, об'єктів будівництва й транспорту, то сільських поселень – з використанням землі та розміщенням сільськогосподарського виробництва. Для сільських поселень характерні також більша порівняно з міськими віддаленість від місць трудової діяльності, тісний зв'язок населення із землею та природним середовищем тощо.

Основним критерієм для виокремлення міських поселень стали дві ознаки: чисельність населення (людність) поселення та питома вага робітників, службовців і членів їхніх родин у загальній чисельності населення. Загалом під поняттям “місто” розуміють населений пункт, значний за розмірами, чисельністю та щільністю населення, зайнятого переважно не в аграрних сферах діяльності.

В Енциклопедії українознавства наводиться тлумачення поняття “місто – це поселення замкнутого типу з особливими міськими правами, з більшою кількістю мешканців, зайнятих – на противагу до хліборобського сільського оточення – переважно у ремісничо-промисловому виробництві, в торгівлі і транспорті, а також в адміністрації та в різного роду культурних і суспільних установах і вільних професіях, лише подекуди (в малих містах та містечках) і в сільському господарстві” [27].

Сучасне місто – це великий населений пункт; адміністративний центр, на території якого розміщені промислові підприємства, комунальне господарство, житловий фонд, мережа соціально-культурних закладів, з кількістю населення понад 10 тис. жителів, переважна більшість якого зайнята несільськогосподарською працею. Населення міста веде своєрідний (міський) спосіб життя та повсякденної діяльності і за їх формами об'єднане в певну соціально-територіальну спільність. Місто є історично-конкретною соціально-просторовою формою існування суспільства.

Згідно з державними будівельними нормами “Містобудування, планування та забудова міських і сільських поселень” (ДБН 360-92) передбачена така типологія міст України за чисельністю населення:

- малі (до 50 тис. осіб);
- середні (50-250 тис. осіб);
- великі (250–500 тис. осіб);
- значні або надвеликі (500 тис. – 1 млн осіб);
- найзначніші, або міста-мільйонники (понад 1 млн осіб) [21].

Міста Київ і Севастополь мають спеціальний статус.

*Місто республіканського, обласного значення* – населений пункт з чисельністю населення понад 50 тис. жителів, які є економічними і культурними центрами, мають розвинену промисловість, комунальне господарство, значний житловий фонд. До категорії міст республіканського (Автономної Республіки Крим), обласного значення можуть бути також віднесені населені пункти з чисельністю населення менше ніж 50 тис. жителів, якщо вони мають важливе промислове, соціально-культурне, історичне, оборонне значення, перспективу економічного розвитку, або населені пункти, які включені до курортних зон і на їх території розміщені санаторії, стаціонарні лікувальні та оздоровчі заклади, туристичні бази, інші заклади відпочинку.

*Місто районного значення* – населений пункт, на території яких розміщені промислові підприємства, комунальне господарство, державний житловий фонд, мережа соціально-культурних закладів і підприємств побуту з кількістю населення понад 10 тис. жителів, більша частина якого зайнята в промисловості чи соціально-культурній сфері.

*Малі міста* відіграють важливу роль в економічній діяльності різних галузей виробничої та невиробничої сфер. За часткою населення, зайнятого в різних галузях економіки України, можна виділити такі категорії малих міст: міста з переважно промисловими функціями; транспортні вузли; санаторно-курортні та рекреаційні центри; історичні, історико-архитектурні, культурні та туристичні центри; адміністративні центри районів; господарські центри місцевого значення; центри низових локальних систем розселення, що виконують функції з надання соціально-культурних, комунально-побутових та інших послуг населенню. Загальна їх кількість становить 365, з ними пов’язане життя понад 22 млн міських і сільських жителів.

За чисельністю населення малі міста розподіляються таким чином: 17 міст мають чисельність населення до 5 тис. мешканців, 75 міст – відповідно від 5 до 10 тис., 161 місто – від 10 до 20 тис. та 112 міст – від 20 до 50 тис. жителів.

Відповідно до затвердженої Законом України “Про генеральну схему планування території” в Україні визначені такі типи малих міст: міста, що прилягають до центрів систем розселення, мають значні рекреаційні та оздоровчий, природний та історико-культурний потенціали; міста – центри сільськогосподарських районів; монофункціональні міста.

За питомою вагою населення, зайнятого в різних сферах економічної діяльності, виділяються такі категорії міст: міста з переважно промисловими функціями, транспортні вузли, санаторно-курортні та рекреаційні центри, історичні, історико-архитектурні, культурні та туристичні центри, адміністративні центри районів, господарські центри місцевого значення, центри низових локальних систем розселення.

ня, що виконують функції з надання соціально-культурних, комунально-побутових та інших послуг населенню [48, с. 261].

За розміщенням продуктивних сил міста поділяються на монофункціональні (шахтарські, одногалузеві промислові, портові, курортно-рекреаційні, наукові, управлінські, культурно-освітні) та багатофункціональні.

*Монофункціональне місто* – населений пункт, який існує на базі одного або кількох однопрофільних містоутворюючих підприємств. Насамперед це міста, які виникли при гірничодобувних підприємствах, електростанціях, цукрових заводах, міста-курорти тощо.

Нині в Україні налічується 111 монофункціональних міст, або 24,2% від загальної кількості міських поселень, які розміщені переважно у східних областях (Донецька і Луганська області). Галузями спеціалізації цих міст є:

- індустріальні центри: вугледобування – 32 міста, добування рудної і нерудної сировини – 7, енергетики – 9, обробної промисловості – 27, хімічної і нафтопереробної промисловості;
- аграрно-індустріальні центри – 18 міст;
- транспортні центри – 9 міст;
- лікувально-оздоровчі центри – 2 міста;
- центр художніх промислів (1 місто) [33].

Поряд із промисловими та транспортними центрами сформувалася розгалужена мережа культурних, освітніх, курортних та багатофункціональних міст. Україна стала “державою міст”, які є пріоритетною формою розселення. Значний розвиток міст у цілому має прогресивне значення для розвитку суспільства та одночасно зумовлює виникнення багатьох складних проблем, розв’язання яких потребує тривалого часу.

*Селище міського типу* – населений пункт, що розміщений при промислових підприємствах, будовах, залізничних вузлах, гідротехнічних спорудах, підприємствах з виробництва і переробки сільськогосподарської продукції, а також населений пункт, на території якого розміщені вищі та середні спеціальні навчальні заклади, науково-дослідні установи, санаторії та інші стаціонарні лікувальні та оздоровчі заклади, які мають державний житловий фонд, з чисельністю населення понад 2 тис. осіб, з яких не менш ніж дві третини становлять робітники, службовці та члени їхніх сімей.

В окремих випадках до категорії селищ міського типу може бути віднесено населені пункти з кількістю населення менш як 2 тис. жителів, але більш як 500 осіб, якщо вони мають близьку перспективу економічного та соціального розвитку, зростання кількості населення.

Селищна форма розселення характерна не лише для міського, а й для сільського населення України. Проміжне положення між містами та сільськими поселеннями займають селища міського типу, які розглядаються як резерв поповнення мережі міст.

Розв’язання сучасних проблем сільського розселення залежать від позицій держави щодо шляхів вирішення селянського й земельного питань. Початок цьому було покладено у 20-х рр. минулого століття у зв’язку з колективізацією сільського господарства, подальшими змінами в розвитку продуктивних сил села, формах власності й територіальної організації виробництва, принципах і методах регулювання процесу розселення.

*Село* – населений пункт з невеликою кількістю населення, яке постійно там проживає та малоповерховою забудовою; тип поселення, мешканці якого зайняті переважно в сільському господарстві. Крім того, до сільських населених пунктів за статистичним обліком належать станційні селища, шляхові дільниці, селища лісгоспів, хутори, зимівлі, інші дрібні селища, не пов'язані з сільським господарством.

Нині спостерігається тенденція до подрібнення і вимирання малих поселень. З теоретичного погляду це було зумовлене соціально-економічними процесами, які відбувалися в сільському господарстві в 60-х рр. минулого століття. Концентрація аграрного виробництва та його індустріалізація спричинили втрату багатьма невеликими поселеннями виробничих функцій, призвели до звуження виробничої сфери, зниження потреби у трудових ресурсах. Однак останнє було завуальовано випереджальними щодо обсягів зменшення зайнятих у сільському господарстві темпами міграційного руху сільського працездатного населення. За таких умов значна частина малих сіл опинялась поза виробничим процесом і була приречена на поступове вимирання.

Серед сільських поселень сформовано два основних функціональних типи:

– багатофункціональні (агропромислового профілю), на території яких розміщені: сільськогосподарські та промислові підприємства, сільська рада, зупинка громадського транспорту, комплекс об'єктів соціальної інфраструктури, що надають населенню послуги періодичного попиту;

– багатофункціональні (аграрного профілю) – села аграрного типу, на території яких розміщені: сільськогосподарські підприємства, сільська рада, зупинка громадського транспорту, комплекс об'єктів соціальної інфраструктури, які надають населенню послуги періодичного попиту; села виробничих підрозділів і центри невеликих спеціалізованих господарств, на території яких розміщені: сільськогосподарські виробничі центри, об'єкти соціальної інфраструктури, що надають населенню послуги первинного попиту; села несільськогосподарського профілю, на території яких розміщені окремі об'єкти соціальної інфраструктури, що надають населенню послуги первинного попиту.

За функціональною ознакою сільські населені пункти можуть бути й несільськогосподарськими, це селища лісгоспів, дачні поселення, табори відпочинку, заповідники, шляхові дільниці та інші дрібні селища, які не пов'язані із сільськогосподарським виробництвом.

Сільські поселення за людністю поділяються на такі: великі села (з кількістю населення понад 500 осіб); середні села (з кількістю населення 200–500 осіб); малі села (з кількістю населення до 200 осіб). Крім того, з великих сіл виділяють найбільші (понад 5 тис. осіб), а з малих сіл – дрібні (до 50 осіб).

Для відстеження динамічних процесів у сільській поселенській мережі за людністю Державна служба статистики України виділяє такі групи сіл: до 49 жителів; 50–99; 100–199; 200–299; 300–499; 500–999; 1000 і більше жителів.

Село як адміністративно-територіальна одиниця (сільська або селищна рада) може мати у своєму складі один або кілька населених пунктів у комплексі з дрібними та спеціальними поселеннями. Як правило, віддаленість останніх не повинна перевищувати 4–5 км від центрального поселення. Просторове розміщення сільських поселень, їх розміри за наявним населенням, використанням землі, трудових ресурсів, засобів праці – визначальні чинники, які безпосередньо впливають на розселення.

За економіко-географічним положенням сільські населені пункти поділяються на такі: центральні села (сільське поселення формує адміністративний, господарський, культурно-освітній, обслуговуючий центр); кушові села (поселення, що утворюють велике територіальне скупчення; у яких відсутні просторові межі між поселеннями); периферійні села (характеризуються значною відстанню від районного центру, центральних чи кушових сіл, транспортних магістралей тощо); села-супутники (ці поселення безпосередньо межують з містами, територіально “вростаючи” в них, тобто прослідковується явище поселенської дифузії – злиття населених пунктів); транзитні села (наявність на території сільського поселення великих автомобільних магістралей).

Подальший розвиток сільських поселень залежить від розвитку економіки територій, центром яких вони є, і підвищення на цій основі їх функціонального значення. У зв'язку з цим створення нових форм господарювання в аграрному секторі, зокрема фермерських господарств, сприятиме розширенню функцій малих і середніх сіл, активізації їх життєдіяльності. Законом України “Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві” передбачені заходи щодо підтримки певної категорії сіл, які на час його прийняття (початок 90-х рр.) кваліфікувалися як “трудонедостатні” [39]. У цих селах дозволяється будівництво житла за рахунок державних централізованих капітальних вкладень; запроваджено особливі пільги для осіб, які могли б переселитися сюди на постійне місце проживання, пільгове оподаткування новостворених селянських (фермерських) господарств. Вирішальним критерієм зарахування села до категорії “трудонедостатніх” була незадоволена потреба місцевого сільськогосподарського підприємства у трудових ресурсах. Для запобігання самоліквідації сільських поселень державі необхідно активно їх підтримувати.

Формування сучасної законодавчо-нормативної бази регулювання цих процесів потребує розмежування відповідальності між різними ланками управління. Тому, чільне місце мають зайняти закони України: “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”. Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” введено такі нові поняття, як “територіальна громада”, “представницький та виконавчий органи”, “орган місцевого самоврядування”, “органи самоорганізації населення”, “делеговані повноваження”, “місцевий бюджет”, “поточний бюджет”, “бюджет розвитку”, “мінімальний бюджет місцевого самоврядування”, “мінімальний рівень соціальних потреб” тощо.

Законом України “Про стимулювання розвитку регіонів” визначено особливості державного стимулювання розвитку депресивних територій. Депресивні території поділяються на такі групи:

- регіони;
- промислові райони – райони, в яких частка зайнятих у промисловості перевищує частку зайнятих у сільському господарстві;
- сільські райони – райони, в яких частка зайнятих у сільському господарстві перевищує частку зайнятих у промисловості;
- міста обласного значення [40].

Території надається статус депресивної з метою створення правових, економічних та організаційних засад для вжиття органами державної влади та органами місцевого самоврядування особливих заходів щодо стимулювання її розвитку.

Основні критерії розвитку, за якими території визнаються депресивними:

– регіони, в яких протягом останніх п'яти років найнижчі середні показники валової доданої вартості на одну особу;

– промислові райони, в яких протягом останніх трьох років є найвищими середні показники рівня безробіття, найнижча зайнятість у промисловості, найнижчі обсяги промислового виробництва на одну особу та рівень середньої заробітної плати;

– сільські райони, в яких протягом останніх трьох років найнижчі щільність сільського населення, природний приріст населення, частка зайнятих у сільському господарстві, обсяг виробництва сільськогосподарської продукції на одну особу та рівень середньої заробітної плати;

– міста обласного значення, в яких протягом останніх трьох років є найвищими середні показники рівня безробіття, зокрема довготривалого безробіття, та найнижчим – рівень середньої заробітної плати.

Депресивними визнаються промислові та сільські райони, а також міста обласного значення, певні показники розвитку яких відповідають одночасно всім наведеним критеріям. З цією метою окреслено й закріплено повноваження сільських, селищних і міських рад та їх виконавчих органів, а також районних та обласних рад у частині, що стосується відповідальності за соціальне облаштування підвідомчої території, визначено матеріальні й фінансові засади та інструментарій їх (повноважень) реалізації, встановлено відповідні гарантії.

Сучасні вітчизняні вчені, досліджуючи сільські поселення, використовують термін “деградуючі і безлюдні поселення”.

До деградуючих відносять поселення з часткою осіб пенсійного віку та інвалідів (далі – пенсіонерів) серед їх мешканців понад 50%, а в малих (до 200 осіб) – понад 40%. Для здійснення гнучкої політики державного протекціонізму в їх сукупності виділяють дві підгрупи: вмираючі і занепадаючі.

До підгрупи вмираючих відносять поселення, що відповідають хоча б одному з трьох таких критеріїв: 1) частка пенсіонерів становить 65% і більше; 2) частка пенсіонерів становить понад 50% (у малих поселеннях людністю до 200 осіб – понад 40% і немає дітей і підлітків до 16 років); 3) частка пенсіонерів понад 40% і кількість мешканців менша ніж 50 осіб. Вмираючі поселення є групою крайнього ризику і потребують державної підтримки.

До підгрупи занепадаючих відносять деградуючі поселення, які не увійшли в підгрупу вмираючих, тобто поселення, що відповідають одночасно трьом таким критеріям: частка пенсіонерів становить понад 50–65% (в малих поселеннях людністю до 200 осіб – понад 40%); є діти і підлітки до 16 років; людність становить 50 осіб і більше. Державна допомога їм надається в менших розмірах порівняно з вмираючими.

До безлюдних відносяться села, що втратили постійних мешканців, але зберегли елементи середовища проживання. Вони можуть значитися в адміністративному обліку або навіть зняті. Кількість безлюдних сільських поселень, що не значаться в обліку, можна визначити лише на місці (в кожному адміністративному районі).

До основних проблем сучасного адміністративно-територіального устрою України слід віднести: невпорядкованість його структури; неврегульованість статусу низки існуючих адміністративно-територіальних одиниць, відсутність єдиної класифікації та порядку віднесення їх до відповідної категорії, або до системи адміністративно-територіальних одиниць населених пунктів, невідповідність реально існуючих категорій населених пунктів визначеним Конституцією України, а також

статусу багатьох адміністративно-територіальних одиниць їх кадровому, ресурсному та організаційному потенціалу; надмірну різницю за кількістю населення, площею, іншими параметрами між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня та категорії; наявність у складі адміністративно-територіальної одиниці інших адміністративно-територіальних одиниць цього ж рівня, і в межах території деяких адміністративно-територіальних одиниць територій, що належать іншим адміністративно-територіальним одиницям цього ж рівня адміністративно-територіального устрою; нераціональне розмежування між окремими адміністративно-територіальними одиницями.

### Контрольні питання

1. У чому полягає сутність поняття “регіоналізм” і “регіоналізація”?
2. Чому сьогодні в країнах Європейського Союзу велика увага приділяється питанням “регіоналізації”?
3. У якій з пострадянських держав проблеми регіонального управління найбільш активно досліджуються?
4. Які Ви можете назвати моделі регіоналізації?
5. Яка модель, на Ваш погляд, притаманна Україні?
6. Визначте основні рівні, завдання та сфери дії державної регіональної політики.
7. У чому полягає зв'язок між державною політикою регіонального розвитку та системою регіонального управління?
8. Охарактеризуйте суб'єкти та об'єкти управління регіональним розвитком в Україні та наведіть окремі приклади особливостей їх формування у світовій практиці.
9. Визначте особливості формування концептуальних засад проблематики регіонального управління у світовій та українській регіоналістиці.
10. Як системні проблеми регіонального розвитку (зокрема ті, що виникли під впливом світової фінансової кризи) впливають на модифікацію регіонального управління?
11. Яку роль відіграє концепція “точок зростання” на регіональному рівні для модифікації системи регіонального управління на сучасному етапі ринкових реформ?
12. Які механізми та інструменти регіонального управління слід використовувати для активізації “точок зростання” на регіональному рівні національного господарства?
13. Визначте основні проблеми інституційно-правового забезпечення регіонального розвитку на сучасному етапі модернізації національного господарства України та шляхи їх розв'язання.
14. Якими є основні проблеми інституційно-правового забезпечення регіонального управління на сучасному етапі розвитку України та перспективи їх розв'язання.
15. Наведіть загальну характеристику теорій і наукових підходів щодо визначення функцій та принципів управління, започаткованих представниками класичної школи наукового управління.
16. Визначте сутність наукових підходів адміністративної школи управління до визначення функцій та принципів управління організованою системою (на прикладі державного управління регіональним розвитком).



17. Який вплив еволюції теорій різних наукових шкіл управління на модифікацію методів та функцій управління (на прикладі державного управління регіональним розвитком).
18. Наведіть загальну характеристику основних функцій державного управління регіональним розвитком.
19. Визначте стан та проблеми практичної реалізації функцій державного управління регіональним розвитком на сучасному етапі ринкових реформ в Україні.
20. Чому сутність основних принципів державного управління регіональним розвитком? Покажіть їх зв'язок з практикою реформ, що реалізуються в Україні на регіональному рівні.
21. Які перспективи регіонального розвитку відкриваються за умов дотримання принципів місцевого самоврядування – доброго демократичного врядування на місцевому рівні “*Good governance*”?
22. Наведіть загальну характеристику сутності та очікуваних наслідків впровадження на практиці спеціальних принципів державного управління регіональним розвитком (на прикладі розв’язання проблем соціально-економічного розвитку регіону).
23. Охарактеризуйте стан, проблеми та перспективи адаптації системи державного управління регіональним розвитком в Україні до вимог та принципів просторового / регіонального розвитку у країнах ЄС (у рамках Європейської конференції міністрів, відповідальних за просторове (регіональне) планування (SEMAT)).
24. Що становить систему адміністративно-територіального устрою України?
25. Які форми розселення існують в Україні?
26. Сформулюйте визначення поняття “населений пункт”. Які види населених пунктів Ви знаєте?
27. Що таке деградуючі та безлюдні села?

#### **Список використаних джерел**

1. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія і сучасність. – 2-ге вид., випр. і доп. – К., 2002. – 270 с.
2. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи. – К., 2009. – 615 с.
3. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення. – К., 2003. – 322 с.
4. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування. – К., 2007. – 366 с.
5. *Баймуратов М. О.* Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: основні ознаки й особливості / М. О. Баймуратов // Актуальні питання виконання законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”. – К. : Атіка, 2003. – С. 342–351.
6. *Бутов В. И.* Регионоведение (экономика и управление) : учебн. пособ. / В. И. Бутов, В. Г. Игнатов. – Ростов-на-Дону : Издат. центр “МарТ”, 2000. – 416 с.
7. *Васильева О. І.* Регіональне управління в умовах реформування владних відносин : монографія / О. І. Васильева. – Донецьк : Юго-Восток, 2009. – 436 с.
8. Вебсайт Ради Європи. – Режим доступу : <http://www.coe.int/cemat>

9. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т.Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2005. – 1728 с.
10. *Войтович Р. В.* Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз) : моногр. / за заг. ред. В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 680 с.
11. *Галенко В. П.* Менеджмент / В. П. Галенко, А. И. Рахманов, О. А. Страхова. – СПб. Питер, 2003. – 24 с. : ил. – (Серия “Учебник для вузов”).
12. *Гладкий Ю. Н.* Регионоведение / Ю. Н. Гладкий, А. И. Чистобаев. – М. : Гардарики, 2000. – 384 с.
13. *Гоффе Н.* Социальная составляющая региональной политики на Западе / Н. Гоффе. – М. : МЭиМО, 2003. – № 7.
14. *Грицай О.* Центр і периферія в регіональному розвитку / О. Грицай, Г. Иоффе, А. Трейвиш. – М. : Наука, 1991. – 168 с.
15. *Грицяк І. А.* Управління в Європейському Союзі: теоретичні засади : моногр. / І. А. Грицяк. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 236 с.
16. *Данилишин Б. М.* Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка / Б. М. Данилишин, Д. В. Клиновий, Т. В. Пепа : навч. посіб. / за ред. Б. М. Данилишина. – Ніжин : ТОВ “Вид-во “Аспект–Поліграф”, 2007. – 688 с.
17. Держава та регіони: від патерналізму до партнерства : аналіт. доп. / С. О. Біла, О. В. Шевченко, В. І. Жук та ін.; за ред. С. О. Білої. – К. : НІСД, 2010. – 64 с.
18. Державна регіональна політика України : особливості та стратегічні пріоритети : моногр. / за ред. З. С. Варналія. – К., 2007. – 765 с.
19. Державне управління регіональним розвитком України : моногр. / за заг. ред. В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліла. – К.: НІСД, 2010. – 288 с.
20. Державні будівельні норми “Види, склад, порядок розроблення, погодження та затвердження містобудівної документації для сільських поселень”. – К. : Держбуд України, ДБН.Б.2.4.2-94, 1994. – 16 с.
21. Державні будівельні норми “Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень”. – К. : Держбуд України, ДБН-360-92, 1992. – 92 с.
22. Державні будівельні норми “Планування і забудова сільських поселень”. – К. : Держбуд України, ДБН.Б.2.4-4-97, 1997. – 42 с.
23. Державні будівельні норми України “Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження генеральних планів міських населених пунктів”. – К. : Держбуд України, ДБН.Б.1.3-97, 1997. – 34 с.
24. Державні будівельні норми України “Склад, порядок розроблення, погодження та затвердження проектної документації для будівництва. – К., Держбуд України, ДБН.2-3-97, 1997. – 36 с.
25. *Дністрянський М. С.* Україна в політико-географічному вимірі / М. С. Дністрянський. – Л., 2000. – 310 с.
26. *Долішній М. І.* Регіональна політика на рубежі ХХ-ХХІ століть : нові пріоритети / М. І. Долішній; НАН України. Ін-т регіон. дослідж. – К. Наук. думка, 2006. – 512 с.
27. Енциклопедія українознавства. – Львів, 1994. – Т. 4. – Ст. 1585–1996; Т. 5. – Ст. 1605–1609.
28. Європейська конференція міністрів регіонального / просторового планування (СЕМАТ). – Рада Європи. – Режим доступу : <http://www.coe.int/cemat>

29. Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні.  
– Режим доступу : [www.coe.int/local](http://www.coe.int/local)
30. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні : моногр. / Т. М. Безверхнюк, С. Е. Саханенко, Е. Х. Топалова. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – 365 с.
31. *Спіфанов А. О.* Регіональна економіка / А. О. Спіфанов, І. В. Сало. – К. : Наук. думка, 1999. – 343 с.
32. *Жук В. І.* Програмно-планова схема реалізації регіональних стратегій / В. І. Жук // Стратегії розвитку регіонів: шляхи забезпечення дієвості : Аналіт. доп. // С. О. Біла, О. В. Шевченко, М. О. Кушнір та ін. – К. : НІСД, 2010. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>
33. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : підручник / авт.-упоряд. : В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий, О. С. Ігнатенко та ін.; за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2010. – 400 с.
34. Закон України про генеральну схему планування території України : прийнятий від 7 лют. 2002 р. № 3059-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 30. – Ст. 204.
35. Закон України про регулювання містобудівної діяльності : прийнятий 17 лют. 2011 р. № 3038-17 // Офіц. вісник України. – 2011. – № 18. – Ст. 735.
36. Закон України про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України : прийнятий 23 берез. 2000 р. № 1602-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 25. – Ст. 195.
37. Закон України про державні цільові програми : прийнятий від 18 берез. 2004 р. № 1621-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 25. – Ст. 352.
38. Закон України про місцеве самоврядування в Україні : прийнятий 21 трав. 1997 р. № 280-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
39. Закон України про пріоритетність соціального розвитку села і агропромислового комплексу в народному господарстві : прийнятий 6 лист. 1990 р. № 400 // Відом. Верхов. Ради України. – 1990. – № 45. – С. 828–835.
40. Закон України про стимулювання розвитку регіонів : прийнятий 8 верес. 2005 р. № 2850-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 548.
41. *Ибрагимов А.* Региональная политика развивающихся стран / А. Ибрагимов. – Баку, 1992. – 176 с.
42. *Канторович Л.В.* и др. Экономика и оптимизация / Л. В. Канторович и др.; отв. ред. В.Л.Макаров. – М. : Наука, 1990. – 248 с.
43. *Коломийчук В. С.* Соціально-економічний розвиток адміністративного регіону: теорія, методологія, практика / В. С. Коломийчук. – Т. : ТОВ “Терно-Граф”, 1998. – 318 с.
44. *Комаров М. П.* Инфраструктура регионов мира : учеб. / М. П. Комаров. – СПб. : Изд-во Михайлова В.А., 2000. – 347 с.
45. Конституція України : прийнята на п'ятій сес. Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
46. Концепція і стратегія розвитку та розміщення продуктивних сил України. – К. : РВПС України НАН України, 2003. – 284 с.
47. *Куатбаева Г. К.* Институциональные основы поддержки проблемных территорий Республики Казахстан / Г. К. Куатбаева // Регион : экономики и социология. – 2002. – № 1. – С. 148–159.

48. *Куйбіда В. С.* Генеза територіальної організації України : конституційно-правові аспекти / В. С. Куйбіда, І. Я. Заєць. – Х., “Кн. Клуб Сімейн. Дозвілля”, 2010. – 480 с.
49. *Куйбіда В. С.* Нова державна регіональна політика в Україні / В. С. Куйбіда, О. М. Іщенко, А. Ф. Ткачук та ін.; збірник науково-аналітичних матеріалів, нормативно-правових актів та навчально-методичних документів у галузі регіонального розвитку. – К. : Крамар, 2009. – 232 с.
50. *Кучеренко Т. В.* Дві моделі “центр-периферія” у поліетнічному просторі України / Т. Кучеренко // Вісн. Харків. нац. ун-ту. – 2000. – № 487. – С. 140–142.
51. *Кушнір М. О.* Статут територіальної громади: законодавчі проблеми та шляхи їх вирішення / М. О. Кушнір // Стратегічні пріоритети. Науково-аналітичне видання Національного інституту стратегічних досліджень. – К. : НІСД, 2008. – № 3 (8) – С. 157–162.
52. *Кушнір М. О.* Термін “місцева демократія” у практичному державотворенні / М. О. Кушнір // Науковий вісник Академії муніципального управління : зб. наук. пр. // за заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка. – 2009 – К.: Видав.-поліграф. центр Акад. муніцип. упр., 2009. – Вип. 4. – С. 350 – 357. (Серія “Управління”).
53. *Медведев Н. П.* Политическая регионалистика : учеб. / Н. П. Медведев. – М. : Гардарики, 2002. – 176 с.
54. *Маскон М.* Основы менеджмента / М. Маскон, М. Альберт, Ф. Хедоури.: пер. с англ. – М.: Дело ЛТД, 1994. – 702 с.
55. *Михальченко М. І.* Україна як нова історична реальність: запасний гравець Європи / М. І. Михальченко. – Дрогобич : ВФ “Відродження”, 2004. – 488 с.
56. *Орлатий М. К.* Розвиток сільського адміністративного району : досвід, проблеми / М. К. Орлатий, А. В. Зацарний, А. А. Тубол // Вісн. УАДУ. – 2003. – № 1. – С. 285–293.
57. Про запровадження оцінки міжрегіональної та внутрішньорегіональної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 трав. 2009 р. № 476. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=476-2009-%EF>
58. Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року : постанова Кабінету Міністрів України від 21 лип. 2006 р. № 1001 // Правова база “Ліга”. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
59. Про затвердження Порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку відповідної типової угоди : постанова Кабінету Міністрів України від 23 трав. 2007 р. № 751 // Правова база “Ліга”. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
60. Про моніторинг соціально-економічного розвитку малих міст і селищ : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 квіт. 2009 р. № 288. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=288-2009-%EF>
61. Проект Закону України про адміністративно-територіальний устрій України // Сектор реєстрації законопроектів від 7 трав. 1997 р. № 1024.
62. *Раміашвілі В.* Проблеми і перспективи розвитку регіональної політики в Грузії / В. Раміашвілі. – К. : Вісн. УАДУ. – 2000. – № 3. – С. 49–52.
63. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : моногр. / за ред. З. С. Варналія. – К. : Знання України, 2005. – 498 с.

64. Ресурсний потенціал міст районного значення у соціально-економічному розвитку країни : матеріали засідання “круглого столу” / за ред. С. О. Білої. – К. : НІСД, 2009. – 128 с.
65. *Рогожин Г. М.* Сельское расселение Украинской ССР (состояние и пути совершенствования) / Г. М. Рогожин. – К.: Укр НИИТИ. – 1973. – 72 с.
66. *Романюк С.* Стратегічне планування регіонального розвитку та просторовий розвиток України / С. Романюк // Збірник наукових праць ЧДТУ. – 2008. – Випуск 20. – С. 230–237.
67. Соціальна інфраструктура регіону : навч. посіб. / за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : Вид-во НАДУ, 2010. – 257 с.;
68. *Стегній О.* Регіоналізм в Україні як об’єкт соціологічного дослідження / О. Стегній, М. Чурилов. – К. : Знання, 1998. – 217 с.
69. Теорія, політика та практика сільського розвитку / за ред. д-ра екон. наук, чл.-кор. НАНУ О. М. Бородіної, д-ра екон. наук, чл.-кор. УААН І. В. Прокопи. – К., НАН України, Ін-т економіки та прогнозування, 2010. – 376 с.
70. *Томпсон Е.* Регіони, регіоналізація та регіоналізм в сучасній Європі. Глобалізація. Регіоналізація / Е. Томпсон / Регіональна політика : хрестоматія сучасної зарубіжної соціології регіонів // під ред. І. Ф. Кононова. – Луганськ : Альма-Матер-Знання, 2002. – С. 95–110.
71. У истоков НОТ : забытые дискуссии и нереализованные идеи. – Л. : Изд-во Ленинград. ун-та. – 1990. – 335 с.
72. Україна в 2010 році : щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : моногр. / за заг. ред. А. В. Єрмолаєва. – К. : НІСД, 2010. – 528 с.
73. *Фатеев В. С.* Менеджмент и региональная политика за рубежом / В. С. Фатеев. – Минск : Наука и техника, 1994. – 213 с.
74. *Фатеев В. С.* Региональная политика в Беларуси / В. С. Фатеев // Регіональна політика України: наукові основи, методи, механізми : зб. наук. пр. в 3 ч. / відпов. ред. М. І. Долішній. – Львів. – 1998. – Ч. 1. – С. 34–39.
75. *Форд Генри.* Моя жизнь, мои достижения / пер. с англ. / Генри Форд. – К. “Трайлык”, 1993. – 204 с.
76. *Фтомов Г. С., Кочерга А. И.* Расселение : вопросы теории и развития (на примере Украинской ССР) / Г. С. Фтомов, А. И. Кочерга. – К. Наук. думка, 1985. – 264 с.
77. *Черевко О. В.* Стратегія соціально-економічного розвитку регіонів України : моногр. / О. В. Черевко. – Черкаси : Брама-Україна, 2006. – 424 с.
78. *Чужиков В. І.* Регіональні інтеграційні стратегії постсоціалістичних країн Європи / В. Чужиков. – К. : ТОВ “Кадри”, 2003. – 297 с.
79. *Чумаченко М. Г.* Проблеми регіонального самоврядування в Україні / М. Чумаченко // Економіка України. – 1993. – № 6. – С.5–14.
80. *Шаповал В.* Територіальна організація держави в конституційному праві / В. Шаповал // Вісн. Конституц. Суду України. – 2002. – № 5. – С. 26–30.
81. *Ярмоленко А. І.* Кількісні показники розвитку сільського розселення Української РСР / А. І. Ярмоленко // Економічна географія. – К. : Вид. Київ. ун-ту. – Вип. 12. – 1972. – С. 63–69.
82. *Bradfield M.* Regional Economics : analysis and policies in Canada / M. Bradfield. – Toronto; Tokyo, 1988. – 256 p.

83. *Chandler A. D.* Strategy and structure / A. D. Chandler. – Cambridge: chapters in the history of the industrial enterprise: MIT Press, 1962. – 463 p.
84. *Hoover E. M.* Introduction to Regional Economics / E. M. Hoover, F. An. Girratani. – 3-d Edition. – №–У, 1996. – 436 p.
85. *Morison Y.* The regeneration of local economies / Y. Morison. – Oxford: Clarendon press, 1987. – VIII, – 212 p.
86. Regional Development Programmes 2007–2013 / Regional Policy // Офіц. сайт Європ. коміс. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/country/prordn/-search.cfm?gv\\_pay](http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/-search.cfm?gv_pay)
87. Regional plan 1991 for the County of Stockholm 1990–2020 Summary. – Stockholm. – 1992. – 15 p.
88. Regionale Wirtschaftspolitik. – In : Vahlens Globes Wirtschafts Laxikon. Bd.4 Hrsg. V. Dichtl E., Jssing O. – Munchen, 1987.
89. *Graham E.* The Dictionary of World Politics. A Reference Guide to Concepts, Ideas and Institutions / E. Graham, J. Newnham. – New York – London : Harvester Wheatsheaf, 1990. – 320 p.

## **Тема 3**

# **ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ**





### Тема 3

## ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

### 3.1. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ В УКРАЇНІ

Нова інституційна інфраструктура регіонального управління європейських країн формується з урахуванням глобалізаційних процесів, під час яких держава, на певному етапі свого існування втрачає статус єдиного суб'єкта реалізації регіональної політики. У політико-управлінській науці на фоні таких процесів з'являється нове поняття – “*демократичне врядування*” – концепція нового способу управління, провідна ідея якого спирається на співробітництво на партнерських засадах між державним (влада) і недержавним (бізнес і громадськість) секторами. У результаті формується складна система багатостороннього “демократичного врядування”, де найважливіші елементи урядових повноважень розподілені між органами державного управління, місцевим самоврядуванням, приватними компаніями та неурядовими організаціями [48].

У перше десятиріччя незалежності Україна зазнала багатьох змін: як прогресивних (розширення регіоналізації та регіонального самоврядування) так і регресивних (повернення до централізації). Демократичні процеси 90-х рр. ХХ ст. призвели до значних змін у системі державного управління на місцевому рівні, насамперед до формування інституту місцевого самоврядування. Конституція України закріпила модель організації виконавчої влади, яка здійснюється системою спеціально створених органів різних рівнів, наділених виконавчо-розпорядчою компетенцією, що не властива законодавчій і судовій владі [30, ст. 6]. Основний Закон установив вищий, центральний, регіональний і місцевий організаційно-правові рівні з відповідними органами виконавчої влади.

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

Верховна Рада України 12-го скликання на осінній сесії 1990 р. приступила до підготовки проекту Закону України “Про місцеві Ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування”, прийняття якого 7 грудня 1990 р. відкривало в Україні, вперше серед республік тодішнього СРСР, шлях до створення правового ґрунту для впровадження інституту місцевого самоврядування. Цей Закон визначив “засади місцевого самоврядування – основи демократичного устрою влади в республіці, правовий статус місцевих Рад народних депутатів, органів самоврядування, а також форм безпосередньої демократії”. Було зроблено спробу поєднання двох не зовсім з'єднаних понять. З одного боку, констатувався факт існування в Україні місцевого самоврядування, з другого – органи місцевого самоврядування визначались державними органами. “Місьцеве самоврядування в Українській РСР – це територі-

альна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази. Система місцевого самоврядування включає сільські, селищні, районні, міські, районні у містах, обласні Ради народних депутатів та їх органи, які є державними органами місцевого самоврядування” [25].

Саме 7 грудня 1990 р. вважається днем відродження місцевого самоврядування в Україні, адже саме в цьому законі було повернено до вжитку термін “місцеве самоврядування”, визначено основні принципи, на яких воно будуватиметься, у тому числі “самостійність і незалежність Рад народних депутатів у межах своїх повноважень у вирішенні питань місцевого значення; економічній і фінансовій самостійності території; самофінансування і самозабезпечення; оптимальної децентралізації” [25]. Була зроблена спроба надати першочергової уваги місцевому самоврядуванню населених пунктів, а не районів і областей.

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

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

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

“Роздержавлення рад” було започатковано в березні 1992 р., коли було прийнято Закон України “Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування” [21], згідно з яким ради різних рівнів разом зі своїми виконавчими і розпорядницькими органами (виконкомами рад) набули статусу органів місцевого і регіонального самоврядування.

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

Інститут місцевих державних адміністрацій (МДА) виник у 1992 р. з прийняттям Закону України “Про Представника Президента України” [22]. На базі виконавчих і розпорядницьких органів обласних, районних, Київської, Севастопольської та районних у містах Києві та Севастополі рад були сформовані МДА на чолі з представниками Президента України. Тим самим була відновлена вертикаль державної влади, що прийшла на зміну вертикалі рад і виконкомів. З жовтня 1992 р. МДА підпорядковуються ще й уряду з питань, віднесених до його компетенції, а відповідно до нормативно-правових актів, прийнятих у березні-травні 1993 р., кандидатури

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

З прийняттям Закону України “Про формування місцевих органів влади і самоврядування” МДА у червні 1994 р. були ліквідовані, але через рік у зв’язку з укладанням Конституційного договору між Президентом України і Верховною Радою України сформовані знову. Свого сучасного вигляду вони набули у зв’язку з прийняттям Конституції України (1996 р.) та законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” (1997 р.) [19] і “Про місцеві державні адміністрації” (1999 р.) [20].

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

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

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

Тривалий процес формування системи взаємовідносин між центром і регіонами в європейських країнах завершився прийняттям законодавчих актів, які унормовують економічні, соціальні й інші процеси регіонального характеру. Цей досвід міг би бути частково використаний і в нашій країні за умови його належного наукового опрацювання й адаптації, що дало б змогу оцінити вітчизняне законодавство в контексті досвіду інших держав, скоригувати напрями вдосконалення розвитку та вдосконалити нормативно-правове забезпечення розвитку регіонів в Україні. Сьогодні практично в усіх європейських державах діють спеціальні закони стосовно забезпечення сталого, збалансованого, соціально орієнтованого розвитку всіх регіонів і життя особливих селективних заходів щодо проблемних регіонів.

Регіональне управління вимагає формування належного інституційного механізму, який включав би різні за природою елементи, що забезпечують ефективне функціонування державно-управлінської системи. Інституційний механізм регіонального управління передбачає, з одного боку, використання потенційних можливостей всіх існуючих елементів апарату держави (парламенту, глави держави, уряду, регіональних представницьких і виконавчих органів тощо), а з другого – створення спеціальних органів загальнодержавного та субнаціонального рівня чи відповідних

структурних підрозділів вже існуючих органів. Крім того, у демократичних суспільствах питання регіонального розвитку не розглядаються як питання тільки державних органів, а до них широко залучаються структури громадянського суспільства [9, с. 44].

Інтегральний результат діяльності всіх складових організаційного механізму регіонального управління має забезпечувати реальний моніторинг регіональних ситуацій та проблем, і на його основі – розробку, впровадження заходів, спрямованих на сталий, збалансований, соціально-орієнтований розвиток усіх регіонів та досягнення єдиних соціальних стандартів життя населення незалежно від місця проживання і контроль за їх виконанням.

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

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

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

У 2005 р. було прийнято Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів”, який визначив правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання де-

пресивності територій, і безпосередньо регулює питання розвитку регіонів в Україні. Реалізація цього закону надає можливість:

- запровадити договірні засади у відносинах між урядом та органами місцевого самоврядування, які передбачатимуть взаємну відповідальність центральних і місцевих органів влади за реалізацію в регіонах спільних заходів, визначених Державною Стратегією та регіональними стратегіями розвитку. Угоди щодо регіонального розвитку між урядом та органами місцевого самоврядування укладатимуть відповідно до державних пріоритетів розвитку регіонів;

- забезпечити державне стимулювання розвитку депресивних територій шляхом розроблення та виконання програм подолання депресивного стану й надання цільової державної підтримки для розвитку виробничої та соціальної інфраструктур; формування інфраструктури підприємництва, фінансування програм перекваліфікації працівників, розвитку соціально-культурної сфери та охорони довкілля [23].

Позитивним було законодавче закріплення поняття “регіон” і відмова від ототожнення розвитку регіонів суто із економічним розвитком, розуміння його в контексті поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів. Але низка суттєвих вад не дала змоги здійснити реальний прорив у регіональній політиці, виникають сумніви стосовно доцільності поєднання в одному законі спроб вирішити питання державного регулювання розвитку субнаціональних регіонів і селективної підтримки депресивних регіонів.

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

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

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

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

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

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

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

До початку XXI ст. Україна практично не проводила усвідомленої регіональної політики, лише в 2001 р. було видано перший Указ Президента України стосовно Концепції державної регіональної політики, в якому через зосередження уваги на загальнодержавних, макроекономічних проблемах висловлювалися сподівання, що ринкові механізми автоматично подолають міжрегіональні аномалії [42]. Ця Концепція визначила загальні засади проведення державної регіональної політики, відповідальність місцевих органів влади за реалізацію головних поставлених завдань, розширення ступеня їх повноважень. Зокрема, був зроблений наголос на вдосконаленні розподілу повноважень між центральними і місцевими органами влади, визначенні соціальних стандартів та реалізації заходів щодо їх забезпечення

тощо. Крім того, були поставлені деякі дуже конкретні завдання: сприяння розвитку недержавного пенсійного страхування та інших форм небанківського фінансового сектору, розмежування земель та майна на державне і комунальне тощо. Вперше у цьому документі було звернуто увагу на необхідність особливого піклування про депресивні території, створення центрального органу виконавчої влади з регіональних питань та агентств регіонального розвитку, запровадження конкурсних засад із розміщення в регіонах інвестиційних проектів тощо.

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

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

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

- вивчення причин проблемних ситуацій, що склалися в окремих областях України у відносинах між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, внесення пропозицій щодо запобігання виникненню таких ситуацій і поліпшення взаємодії між органами місцевого самоврядування та органами державної влади;

- підготовки та внесення пропозицій щодо посилення державного контролю за виконанням органами місцевого самоврядування, органами державної влади, юридичними особами та громадянами актів законодавства про місцеве самоврядування;

- аналізу стану реалізації Україною міжнародних зобов'язань щодо розвитку місцевого самоврядування, внесення пропозицій щодо забезпечення їх безумовного виконання, створення чіткої системи інформування відповідних структур Ради Європи, міжнародних організацій про виконання Україною зазначених зобов'язань [39].

У посланні Президента України до Верховної Ради України від 30 квітня 2002 р. “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки” окремий розділ присвячений регіональній політиці, яка передбачає створення ефективної системи влади та управління в центрі і в регіонах, нормативно-правове та фінансово-економічне забезпечення регіонів на основі оптимального поєднання загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів. Посланням було поставлено конкретні завдання перед органами

виконавчої влади щодо подальшого розвитку правового та інституційного забезпечення державного регулювання регіонального розвитку, зокрема передбачено розробити проект закону про прискорення соціально-економічного розвитку депресивних територій, запровадити єдині мінімальні стандарти та дієві механізми соціального захисту населення, незалежно від економічних можливостей регіонів і створити розгалужену мережу регіональних агентств розвитку.

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

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

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

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

Фонд є організатором щорічних Всеукраїнських муніципальних слухань, під час яких відпрацьовуються моделі партнерських відносин між центральними, регіональними та місцевими органами виконавчої влади і суб'єктами системи місцевого самоврядування, здійснюється обмін досвідом муніципальної діяльності в містах і регіонах України, обговорюються проекти розвитку муніципального руху,



розв'язуються проблеми місцевого і регіонального розвитку, проводиться активна просвітницька та комунікативна діяльність.

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

- стратегії забезпечення сталого розвитку та вдосконалення державного будівництва в Україні, узгодженого функціонування і взаємодії органів державної влади й місцевого самоврядування, раціональної побудови їх системи, здійснення кадрової політики та роботи, державної регіональної політики;

- основних напрямів внутрішньої та зовнішньоекономічної політики України, пріоритетів збалансованого соціально-економічного розвитку держави загалом і регіонів;

- розвитку ресурсного, економічного й науково-технічного потенціалу на загальнодержавному та регіональному рівнях.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Отже, термін “регіональний розвиток” зник не лише з назви Національної ради, а й взагалі з тексту, згаданого вище Указу Президента України.

У травні 2006 р. під головуванням Президента України відбулось установче засідання згаданої Національної ради, на якому розглянули проект Концепції реформування державного управління та місцевого самоврядування й законодавчі ініціативи у сфері реформування органів влади, питання інституційного забезпечення адміністративної реформи України.

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

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

Основними завданнями Ради регіонів є:

1) вивчення суспільно-політичних процесів, що відбуваються в державі, стану соціально-економічного розвитку регіонів та вироблення за його результатами узгодженої позиції щодо пріоритетів державної регіональної політики, напрямів, стратегії та механізмів забезпечення сталого розвитку регіонів, системних реформ у цій сфері;

2) сприяння взаємодії та активізації співпраці органів державної влади та органів місцевого самоврядування у вирішенні питань вдосконалення державного будівництва;

3) обговорення актуальних питань забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів та вироблення механізмів подолання диспропорцій розвитку територій, ефективного використання економічного потенціалу регіонів, підвищення їх інвестиційної привабливості та конкурентоспроможності, сприяння об'єднанню зусиль органів державної влади та органів місцевого самоврядування у вирішенні цих питань;

4) проведення консультацій щодо здійснення адміністративно-територіальної реформи, реформи місцевого самоврядування, вдосконалення механізму та процедури публічного адміністрування, реалізації регіональної кадрової політики;

5) аналіз законодавства України із питань регіонального розвитку, місцевого самоврядування, територіальної організації влади та підготовка пропозицій щодо його вдосконалення;

6) моніторинг стану виконання актів Президента України з питань регіонального розвитку та підготовка пропозицій щодо підвищення виконавської дисципліни;

7) розгляд проєктів законодавчих актів з питань регіональної політики і державного будівництва, проєктів загальнодержавних та інших державних цільових програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля та підготовка узгоджених пропозицій щодо врахування у таких проєктах інтересів регіонів та специфіки розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць;

8) забезпечення вивчення громадської думки щодо президентських ініціатив, проєктів найважливіших актів Президента України, законопроєктів, що передбачаються для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України, з питань регіонального розвитку, місцевого самоврядування, територіальної організації влади;

9) вивчення та узагальнення іноземного досвіду з питань державного будівництва, здійснення місцевого самоврядування, формування та реалізації регіональної політики, впровадження моделі сталого розвитку та опрацювання пропозицій щодо використання такого досвіду в Україні [51].

Як свідчить досвід, в розвинутих країнах Західної та Центральної Європи Кабінет Міністрів є уповноваженим вищим (центральним) органом виконавчої влади, який і відповідає за координацію діяльності різних структур щодо формування та реалізації державної регіональної політики. Тому протягом років незалежності в країні неодноразово піднімалось питання про створення на центральному рівні органу виконавчої влади, який би відповідав за координацію різних структур щодо формування та реалізації державної регіональної політики.

### **3.2. ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЦЕНТРАЛЬНИМИ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

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

- участі в законотворчій діяльності – правотворчості;
- виконання законів, реалізації важливих політичних і управлінських рішень;
- організаційно-розпорядчої діяльності;
- надання населенню державних (управлінських) послуг.

Запровадження адміністративної та муніципальної реформ в Україні змінює сам формат відносин регіонів з центром, і висуває нові вимоги до державної регіональної політики в цілому. Уряди більшості країн світу відіграють ключову роль у реалізації регіональної політики – як здійснюючи нормотворчу діяльність, так і

безпосередньо чи через інші підпорядковані їм органи виконавчої влади, втілюючи регіональну політику.

Саме Кабінет Міністрів України відповідно до Закону України “Про державні цільові програми” (2004 р.) здійснює загальне керівництво розробленням та контролем за виконанням програм і має повноваження затверджувати їх, вносити до них зміни, припиняти виконання чи подовжувати термін виконання програм. Цей Закон саме на Міністерство економічного розвитку та торгівлі України покладає такі завдання: методичне забезпечення розроблення та виконання програм; аналіз проектів програм з метою збалансування необхідних для їх реалізації ресурсів; погодження пропозицій інших управлінських структур щодо внесення змін до програм; здійснення разом з деякими іншими органами влади та державним замовником щорічної оцінки виконання програм та розроблення пропозицій щодо їх подальшого виконання чи припинення; здійснення разом з деякими іншими органами влади оцінки виконання програми.

Важливим здобутком Міністерства економіки України (з грудня 2010 р. Міністерство економічного розвитку та торгівлі України) є розробка проекту Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2015 р. відповідно до пріоритетів, визначених Стратегією економічного та соціального розвитку України “Шляхом європейської інтеграції на 2004–2015 рр.” та на виконання Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів”. Цю Стратегію затверджено Постановою Кабінету Міністрів України, її мета полягає у визначенні ключових проблем регіонального розвитку, пріоритетів державної регіональної політики з огляду на загальнонаціональні потреби й інтереси на період до 2015 р. [57]. Стратегію розроблено відповідно до законодавства з урахуванням досвіду регіонального розвитку в країнах Європейського Союзу, Центральної, Східної Європи та країн СНД.

Уряд, який не має ефективних механізмів та інструментів державного регулювання розвитку регіонів (інституційних, кадрових, фінансових тощо), не лише не здатний забезпечити належний рівень розвитку територій, але й постійно відчуває загрозу аномального зростання міжрегіональних диспропорцій, що може привести до дезінтеграції єдиного простору держави.

На регіональному рівні до системи органів виконавчої влади входять Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, 24 обласних державних адміністрацій, державні адміністрації в містах Києві та Севастополі, 488 районних державних адміністрацій.

До системи органів місцевого самоврядування входить 24 обласних ради, 490 районних рад, 456 міських рад, 80 – районних у містах, 784 – селищних і 10278 сільських рад. Нині в Україні функціонують 12113 органів місцевого самоврядування.

Можливість для регіональних органів влади – обласних державних адміністрацій і обласних рад – користуватися методичними рекомендаціями Міністерства економічного розвитку та торгівлі України, а також затвердження указами Президента України та постановами Кабінетом Міністрів України загальнодержавних стратегій соціально-економічного розвитку стали поштовхом для розроблення впродовж останніх років регіональних стратегій розвитку.

Регіональний рівень – обласні державні адміністрації, а саме їх структурний підрозділ – головні управління економіки:

- 1) аналізує стан, тенденції економічного і соціального розвитку області та її адміністративно-територіальних одиниць;
- 2) прогнозує та готує програми економічного й соціального розвитку області;
- 3) забезпечує стратегічне планування та прогнозування економічного й соціального розвитку області.

Отже, ефективність державного регулювання розвитку регіонів і регіонального управління суттєво залежить від взаємодії між центральними органами державної виконавчої влади, місцевими (на рівні регіонів) органами державної виконавчої влади та органами регіонального (обласного) самоврядування, а також від оптимальної системи організації влади безпосередньо на рівні субнаціональних регіонів первинного поділу.

Важливе значення має нормативне закріплення правового статусу й повноважень органів влади, що діють на цьому рівні.

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

Збирання, узагальнення й аналіз даних, що стосуються регіонального розвитку, здійснюються в межах відділу регіональної статистики Департаменту статистики населення та адміністративно-територіального устрою Державної агенції статистики України. Водночас він розробляє методологію та комплексну систему показників регіональної статистики для отримання повної інформації про потенціал, тенденції та закономірності розвитку регіонів.

Постановою Кабінету Міністрів України № 323 від 1 березня 2007 р. з метою забезпечення ефективного формування та реалізації державної регіональної політики, політики у сфері будівництва та архітектури, розв'язання проблем, пов'язаних з реформуванням житлово-комунального господарства, було створено Міністерство регіонального розвитку та будівництва України (далі – Мінрегіонбуд) та Міністерство з питань житлово-комунального господарства України. Указом Президента України № 1085/2010 “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” Міністерство регіонального розвитку та будівництва України та Міністерство з питань житлово-комунального господарства України було реорганізовано в Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Міністерство):

Основними завданнями Міністерства визначались:

– участь у формуванні та забезпечення реалізації державної регіональної політики і політики у сфері будівництва, архітектури та містобудування, підготовка і внесення пропозицій щодо підвищення ефективності сприяння узгодженню діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у цій сфері, залучення громадськості до участі в підготовці та обговоренні проектів відповідних рішень органів державної влади;

– сприяння ефективному використанню економічного, наукового і трудового потенціалу, природних та інших ресурсів, а також особливостей регіонів, досягненню на цій основі підвищення рівня життя людей, оптимальної спеціалізації регіонів у виробництві товарів та наданні послуг;

– підготовка і внесення пропозицій щодо деконцентрації та децентралізації повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади, оптимізації структури місцевих органів виконавчої влади, удосконалення механізму регулювання відносин “центр – регіони”, адміністративно-територіального устрою України, правових, економічних, організаційних та інших засад розвитку державного управління і місцевого самоврядування, поліпшення роботи з надання місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування адміністративних послуг населенню;

– участь у розробленні та впровадженні правового, економічного та організаційного механізму вирівнювання і стимулювання сталого розвитку регіонів, їх співробітництва, здійсненні відповідно до законодавства заходів щодо подолання депресивності окремих територій, забезпечення функціонування спеціальних (вільних) економічних зон та територій пріоритетного розвитку;

– забезпечення технічного регулювання у сфері будівництва, містобудування, промисловості будівельних матеріалів, збереження історичних ареалів, традиційного характеру середовища населених пунктів, пам'яток архітектури і містобудування [36, ст. 4].

Міністерство відповідно до покладених на нього завдань:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10) проводить консультативно-методичні, інформаційні та інші заходи з метою сприяння підвищенню активності населення у здійсненні місцевого самоврядування;

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

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

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

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

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

16) бере участь у:

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

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

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

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

– розробленні соціальних стандартів і нормативів;

– вирішенні питань забезпечення кадрами місцевих органів виконавчої влади;

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

- розробленні кваліфікаційних вимог до працівників місцевих держадміністрацій та органів місцевого самоврядування;
  - розробленні стратегії і механізму реалізації державної інвестиційної політики з метою вирівнювання і стимулювання сталого розвитку регіонів;
  - роботі, пов'язаній з включенням об'єктів архітектури та містобудування, садово-паркового і монументального мистецтва, інших об'єктів до Державного реєстру нерухомих пам'яток України;
  - підготовці об'єктів культурної спадщини для включення до Списку всесвітньої спадщини;
  - підготовці за дорученням Кабінету Міністрів України міжнародних договорів України, укладанні міжнародних договорів міжвідомчого характеру;
  - підготовці доповіді про виконання угод щодо регіонального розвитку та програм подолання депресивності окремих територій, використання коштів, виділених з цією метою з державного бюджету [36, ст. 4];
- 17) вносить Кабінетові Міністрів України пропозиції щодо погодження призначення на посаду та звільнення з посади перших заступників і заступників голів місцевих держадміністрацій;
- 18) сприяє удосконаленню дозвільної системи, державних стандартів щодо якості адміністративних послуг з питань, що належать до його компетенції, запровадженню практики їх надання за принципом “єдиного вікна”;
- 19) розробляє і затверджує в межах своїх повноважень державні стандарти, норми і правила;
- 20) вживає заходів щодо реалізації Генеральної схеми планування території України, підвищення архітектурно-планувального та інженерно-технічного рівня забудови;
- 21) розробляє і затверджує типові регіональні правила забудови, погоджує регіональні правила забудови Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, проводить експертизу схем планування територій (крім схем планування територій районів), генеральних планів міст Києва та Севастополя, обласних центрів;
- 22) визначає методологію проектування об'єктів житлово-цивільного призначення та промислових об'єктів, інженерних споруд, систем інженерного обладнання будівель і споруд, а також реконструкції та пристосування об'єктів для інших цілей;
- 23) установлює порядок розроблення і затвердження містобудівної документації, проектів будівництва об'єктів містобудування і порядок організації та проведення їх експериментального будівництва;
- 24) організовує роботу з проведення професійної атестації виконавців робіт, пов'язаних із створенням об'єктів архітектури;
- 25) забезпечує створення, функціонування і вдосконалення системи інженерно-сейсмометричних спостережень на відповідних об'єктах у сейсмічних районах;
- 26) забезпечує у межах своїх повноважень нормативне, науково-технічне та експертне супроводження будівельних робіт на об'єкті “Укриття” та інших об'єктах Чорнобильської АЕС;
- 27) здійснює нормативно-методичне забезпечення проектування, будівництва та експлуатації об'єктів у складних інженерно-геологічних умовах, розроблення



та вдосконалення методів і засобів інженерного захисту територій, будівель та споруд від впливу небезпечних процесів техногенного і природного характеру;

28) здійснює архітектурно-будівельний контроль, державний контроль за плануванням, забудовою та використанням територій;

29) організовує роботу, пов'язану із збереженням, охороною, обліком, використанням і реставрацією пам'яток архітектури та містобудування, а також районів історичної забудови;

30) забезпечує в межах своїх повноважень здійснення контролю за станом обліку, охорони, реставрації предметів і колекцій, які зберігаються в заповідниках, що належать до сфери його управління;

31) здійснює відповідно до законодавства контроль за виконанням робіт, пов'язаних з дослідженням, консервацією, реабілітацією, реставрацією, ремонтом і музеєфікацією пам'яток архітектури та містобудування;

32) вносить пропозиції щодо призначення органів з оцінки відповідності для проведення робіт з підтвердження відповідності у сфері будівництва, містобудування та промисловості будівельних матеріалів;

33) установлює відповідно до законодавства порядок визнання результатів випробувань;

34) установлює порядок підтвердження придатності нових будівельних виробів для застосування в будівництві, організовує його виконання та видачу відповідних технічних свідоцтв;

35) забезпечує проведення комплексної державної експертизи інвестиційних програм, проектів будівництва та експертизи містобудівної документації;

36) здійснює контроль за діяльністю державних будівельних корпорацій, які належать до сфери його управління, дотриманням учасниками інвестиційної діяльності у будівництві вимог нормативних документів з обчислення вартості будівництва об'єктів, що споруджуються із залученням коштів державного та місцевих бюджетів, а також коштів державних підприємств, установ і організацій;

37) готує за дорученням Кабінету Міністрів України експертні висновки стосовно технічних рішень та вартісних показників, що підтверджують необхідність проведення робіт за рахунок коштів резервного фонду державного бюджету;

38) здійснює нормативно-правове забезпечення ведення містобудівних кадастрів населених пунктів, бере участь у нормативному та методичному забезпеченні проведення технічної інвентаризації об'єктів нерухомого майна;

39) організовує роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників сфери будівництва;

40) забезпечує цільове та ефективне використання фінансових ресурсів, що виділяються йому як головному розпорядникові бюджетних коштів для виконання відповідних програм, та здійснює внутрішній фінансовий контроль за надходженням коштів до розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів, їх витрачанням;

41) виступає у межах своїх повноважень державним замовником наукових досліджень комплексного характеру з питань, що належать до його компетенції;

42) вносить у встановленому порядку пропозиції щодо укладення, денонсації міжнародних договорів України, забезпечує у межах своїх повноважень виконання зобов'язань, що випливають з відповідних міжнародних договорів України;

43) здійснює відповідно до законодавства функції з управління об'єктами державної власності, майном підприємств, що належать до сфери його управління;

44) розробляє бюджетні запити для подання Мінфіну;

45) вживає заходів щодо створення та розвитку інформаційних систем і ресурсів;

46) забезпечує виконання завдань з мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави у межах визначених законодавством повноважень;

47) забезпечує у межах своїх повноважень реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, здійснює контроль за її збереженням у центральному апараті Міністерства, на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління;

48) розглядає в установленому законодавством порядку звернення громадян з питань, що належать до його компетенції;

49) виступає головним розпорядником коштів державного бюджету, що виділяються для забезпечення виконання його повноважень;

50) розробляє та впроваджує в межах своїх повноважень сучасні інформаційно-комунікаційні технології, забезпечує оперативне оприлюднення інформації про діяльність Міністерства, в тому числі через засоби масової інформації і Власний веб-сайт, організовує в установленому порядку виставкову та видавничу діяльність, проведення семінарів, конференцій, конгресів з питань, що належать до його компетенції [36, ст. 4];

51) здійснює нормативно-методичне забезпечення діяльності структурних підрозділів місцевих держадміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій з питань, що належать до його компетенції;

52) здійснює в установленому порядку добір кадрів, формує кадровий резерв, організовує роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників;

53) вживає заходів щодо розвитку економічної конкуренції, проводить згідно із законодавством роботу з ліцензування відповідних видів господарської діяльності та здійснює контроль за дотриманням ліцензійних умов;

54) виконує інші покладені в установленому порядку на нього функції та повноваження [36, ст. 5].

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

– функціонування консультативно-дорадчого органу з питань державної регіональної політики при Кабінеті Міністрів України;

– створення координаційних рад з питань регіональної політики в регіонах України;

– введення в структуру центрального органу виконавчої влади з питань регіонального розвитку територіальних органів у складі обласних державних адміністрацій;

– створення при центральному органі виконавчої влади з питань регіонального розвитку наукового центру для розроблення наукових засад державної регіональної політики, здійснення методологічного, аналітичного, правового, інформаційного забезпечення та моніторингу реалізації Концепції;

– створення на засадах публічно-приватного партнерства агенцій регіонального розвитку в регіонах України [32, с. 13–14].

Головною проблемою інституційного забезпечення розвитку територій України є несформованість системи інституцій, спроможних у взаємодії й координації ефективно реалізувати завдання державної регіональної політики. Відсутній чіткий розподіл повноважень і відповідальності у сфері регіонального розвитку між різними гілками влади на центральному рівні, ієрархічними рівнями виконавчої влади й місцевого самоврядування, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування на місцевому рівні.

З метою поглиблення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на основі поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів із забезпечення ефективного розвитку регіонів у 2009 р. Кабінет Міністрів України утворив постійно діючий консультативно-дорадчий орган – Раду з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування [50].

Основними завданнями Ради визначено:

– проведення аналізу державної регіональної політики, зокрема щодо розвитку місцевого самоврядування, пошук ефективних шляхів її вдосконалення; розробка спільних планів дій центральних, місцевих органів виконавчої влади з метою забезпечення збалансованого розвитку регіонів;

– підготовка пропозицій щодо:

а) удосконалення законодавства стосовно регіонального розвитку, місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою держави;

б) фінансового, матеріально-технічного, науково-методичного, кадрового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування;

в) сприяння координації діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади з метою підтримки органів місцевого самоврядування у здійсненні власних та делегованих повноважень;

д) забезпечення взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями, іншими об'єднаннями та громадськими організаціями.

Рада відповідно до покладених на неї завдань:

1) проводить аналіз:

– соціально-економічного становища регіонів та їх розвитку;

– взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування щодо вирішення питань соціально-економічного розвитку регіонів, реалізації регіональної кадрової політики та з питань державної служби;

– нормативно-правових актів з питань регіонального розвитку, місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою держави; досвіду іноземних держав у реформуванні інституту місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою;

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

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

4) готує пропозиції щодо:

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

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

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

– визначення:

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

б) уніфікованих соціальних стандартів незалежно від території їх запровадження;

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

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

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

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

У грудні 2010 р. відповідно до Указу Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” Міністерство економіки України було реорганізовано в Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, в якому створено Департамент координації регіональної економічної політики [43]. До Департаменту входять 4 відділи: взаємодії з місцевими органами влади, моніторингу розвитку регіонів, стратегічного планування регіонального розвитку, транскордонного співробітництва. До основних завдань Департаменту належить “проведення моніторингу й аналізу роботи економічних підрозділів місцевих органів виконавчої влади з реалізації державної регіональної політики”, тобто насамперед перевірка адміністративної діяльності місцевих органів виконавчої влади.

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

У реорганізованому Міністерстві з огляду на адміністративну реформу створено також Департамент реформування публічної адміністрації та управління змінами, до якого входять теж 4 відділи: планування, моніторингу та звітності; функціонального аналізу та оптимізації; наукового забезпечення та координації взаємодії з підвідомчими науковими установами; реформування органів виконавчої влади та аналізу адміністративних послуг.

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

Отже, необхідною умовою трансформації та забезпечення економічного зростання є перебудова регіонального управління в напрямі розширення прав і самостійності регіонів щодо вирішення багатьох питань економічного й соціального характеру. Регіональна ланка управління має забезпечувати створення належних умов для проживання населення, ефективного використання територіальних ресурсів, розвитку взаємовигідних міжрегіональних економічних відносин. Проведення дієвої регіональної політики на основі ринкових економічних механізмів вимагає подальшого вдосконалення нормативно-правових та інституційних засад [11, с. 21].

### **3.3. ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

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

До перших демократичних виборів 1990 р. в Україні, як і взагалі в СРСР, існувала одержавлена партійна влада Комуністичної партії. “Комітетська вертикаль” від низових до центральних партійних органів діяла безвідмовно, ніякої автономності місцевої влади не існувало, як і не було альтернативних виборів. Після перших же альтернативних виборів, а також після скасування ст. 6 Конституції про керівну роль Комуністичної партії і прийняття Закону України “Про місцеві Ради народних депутатів УРСР та місцеве і самоврядування” [25] структура державної влади і вертикаль виконавчої влади фактично виявилася порушеними.

Слід зазначити, що в суспільстві цілісною системою вищого рівня відносно і органів виконавчої влади, і органів місцевого самоврядування об'єктивно виступає держава, яка є спільністю людей, що проживають в межах окремої території [1]. Виходячи з цього базовими елементами держави як соціальної системи є: населення, територія і влада; кожен з елементів має свою природу. Проте будь-яка система і органів виконавчої влади, і органів місцевого самоврядування є складовою системою вищого рівня і без неї існувати не може, а отже не можуть ізолювано існувати і органи місцевого самоврядування. Проте оскільки територіальні громади є складовою такої цілісної системи, як народ, то очевидно, що й утворювані ними органи є складовими частинами цілого – держави, яку реально уособлює державний механізм. Народ як першоджерело влади цю владу залишає за собою, а тому органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування згідно своїм функціональним призначенням наділяються лише відповідними повноваженнями на здійснення завдань держави у певних сферах. А виходячи з того, що повноваження органів місцевого самоврядування належать їм за законом, то в такому розумінні вони є теж складовою держави.

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

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

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

Існуюча модель державного управління на територіальному рівні в Україні характеризується численними внутрішніми суперечностями та неузгодженістю, організаційним і функціональним дуалізмом, що проявляються, з одного боку, у відносно широкій компетенції місцевих державних адміністрацій (МДА) без їх відповідного організаційного забезпечення, а з другого – в дублюванні МДА повноважень територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади (ТЦОБВ) і навпаки. Конкуруюча компетенція призводить до латентного протистояння управ-

лінських структур різних рівнів, а іноді й до адміністративних конфліктів. Унаслідок цього МДА не в повному обсязі забезпечують комплексний соціально-економічний розвиток відповідних територій, а ТПЦОВВ повністю не враховують інтереси регіонів. Тому вирішення питань щодо їх організаційно-правового вдосконалення зумовлює необхідність формування чіткої моделі регіонального управління в період реформування владних відносин [6, с. 192–194].

Місцеві державні адміністрації на відповідній території взаємодіють із сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами, сприяють здійсненню ними власних повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема вирішенню питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцненню матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають та враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. У разі розгляду МДА питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, про це повідомляється заздалегідь відповідним органам місцевого самоврядування, представники та посадові особи територіальних громад мають право брати участь у розгляді таких питань МДА, висловлювати зауваження і пропозиції. Голови, їх заступники, керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів МДА або їх представники мають право бути присутніми на засіданнях органів місцевого самоврядування та бути вислуханими з питань, що стосуються їх компетенції, але не мають права втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень. Для здійснення спільних програм МДА та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації [20, ст. 35].

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

Перший заступник і заступники голів МДА виконують обов'язки, визначені головами відповідних державних адміністрацій, і несуть персональну відповідальність за стан справ на дорученій їм ділянці роботи. Вони заявляють про припинення своїх повноважень новопризначеним головам МДА у день їх призначення [20,

ст. 10]. Керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів МДА очолюють підрозділи і несуть персональну відповідальність перед відповідними головами за виконання покладених на них обов'язків [20, ст. 11].

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

Повноваження голів МДА припиняються у разі:

- порушення ними Конституції і законів України;
- втрати громадянства, виявлення факту подвійного громадянства;
- визнання судом недієздатним;
- виїзду на проживання в іншу країну;
- набрання законної сили обвинувального вироку суду;
- порушення вимог несумісності;
- за власною ініціативою Президента з підстав, передбачених законодавством України;
- висловлення недовіри більшістю (2/3) голосів від складу відповідної ради;
- подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням;
- прийняття відставки голови відповідної МДА;
- подання Кабінету Міністрів України з підстав, передбачених законодавством про державну службу;
- смерті [20, ст. 9].

МДА здійснюють виконавчу владу в областях, районах, містах Києві та Севастополі [29, ст. 118].

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

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

Така позиція киян і виразила їх ставлення до існуючої системи місцевого управління в столиці, де органи місцевого самоврядування були не повновладними



органами з вирішення місцевих проблем мешканців, а лише доповненням до громіздкої бюрократичної вертикалі державної виконавчої влади.

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

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

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

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

Істотна відмінність функціонування МДА в Україні від місцевих органів державної влади в інших країнах визначається тим, що вони поряд із державними виконують ще й делеговані органами місцевого самоврядування функції. Кабінет Міністрів України в межах, визначених законами України, може передавати МДА окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня, супроводжуючи це наданням їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень [20, ст. 14].

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

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

МДА при здійсненні своїх повноважень у сфері управління взаємодіють з відповідними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади. Управління, відділи та інші структурні підрозділи МДА підзвітні та підконтрольні

відповідним міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади. Голови МДА координують діяльність ТПЦОВВ та сприяють їм у виконанні покладених на них завдань. З питань здійснення повноважень МДА керівники ТПЦОВВ підзвітні і підконтрольні головам відповідних МДА.

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

У процесі здійснення повноважень МДА взаємодіють з іншими органами державної влади у межах Конституції та законів України.

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

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

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

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

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

МДА відповідно до законодавства здійснюють функцію управління майном підприємств, установ та організацій, які належать до сфери їх управління. Голови МДА укладають та розривають контракти з їх керівниками. Керівники підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління міністерств та інших ЦОВВ, призначаються та звільняються з посад за погодженням з головою відповідної МДА, крім керівників установ, підприємств і організацій Збройних Сил та інших військових формувань України, а також керівників навчальних закладів, які призначаються на посаду за умовами конкурсу.

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

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

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

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

Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:

– виконання Конституції та законів України, актів Президента, Кабінету Міністрів, інших органів виконавчої влади;

– законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;

– виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;

– підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;

– звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;

– взаємодію з органами місцевого самоврядування;

– реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень [29, ст. 119].

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

1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;

2) соціально-економічного розвитку відповідних територій;

3) бюджету, фінансів та обліку;

4) управління майном, приватизації та підприємництва;

5) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку;

6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх;

7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля;

8) зовнішньоекономічної діяльності;

9) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки;

10) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати [20, ст. 13].

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

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

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

У процесі аналізу галузевої компетенції МДА Закону України “Про місцеві державні адміністрації” (ст. 17–27) було з'ясовано, що вона практично повністю дублює повноваження, визначені у ст. 44 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Отже, сьогодні існує необхідність чіткого розмежування повноважень ТПЦОВВ, МДА та органів місцевого самоврядування, особливо ліквідації дублювання у виконанні повноважень.

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

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

МДА також здійснюють контроль за виконанням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень виконавчої влади, який полягає в аналізі ін-

формації про їх виконання та актів органів місцевого самоврядування; проведенні перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Контроль здійснюється відповідно до щоквартальних планів.

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

Відповідно до складності та розмаїття виконуваних функцій формується структура МДА, до якої входять керівництво МДА (голова, перший заступник і заступники голови); апарат; управління, відділи та інші структурні підрозділи. Голови місцевих держадміністрацій є одноособовими керівниками, які приймають необхідні рішення і несуть відповідальність за виконання покладених на них завдань та здійснення відповідних повноважень, репрезентують МДА у відносинах з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами, організаціями та окремими громадянами, виступають розпорядниками коштів у межах затверджених бюджетів, здійснюють інші повноваження.

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

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

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

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

- Донецькій, Дніпропетровській, Запорізькій, Одеській, Харківській областях, м. Києві – 6 осіб;
- Київській, Львівській, Миколаївській, Полтавській областях – 5 осіб;

– Вінницькій, Волинській, Житомирській, Закарпатській, Івано-Франківській, Кіровоградській, Рівненській, Сумській, Тернопільській, Херсонській, Хмельницькій, Черкаській, Чернівецькій, Чернігівській областях, м. Севастополі – 4 особи.

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

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

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

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

Основними структурними підрозділами МДА є управління, відділи, служби, інспекції та архіви. Їх кількість визначає голова МДА на основі примірного переліку, затвердженого Кабінетом Міністрів України. За погодженням з відповідним центральним органом виконавчої влади голова має право утворювати у межах граничної чисельності, встановленого фонду оплати праці працівників і видатків на утримання адміністрації структурні підрозділи, не передбачені примірним переліком. При формуванні структур необхідно дотримуватися таких вимог: до складу головного управління повинні входити не менше як два управління; чисельність працівників: управління – не менше ніж 9 осіб, відділів у складі управлінь – не менше ніж 4, самотійних відділів – не менше ніж 6 осіб.

У складі ОДА (РДА) функціонують такі підрозділи:

- 1) головне управління сільського господарства і продовольства (управління сільського господарства і продовольства);
- 2) головне управління економіки (управління економіки);
- 3) головне управління праці та соціального захисту населення (управління праці та соціального захисту населення);
- 4) головне фінансове управління (фінансове управління);
- 5) управління промисловості, енергетики, транспорту і зв'язку (у Донецькій, Запорізькій, Харківській, Луганській ОДА головні управління);
- 6) управління вугільної промисловості – створюється у разі потреби;
- 7) управління капітального будівництва;
- 8) управління житлово-комунального господарства;
- 9) управління містобудування та архітектури (відділ містобудування, архітектури та житлово-комунального господарства);
- 10) управління з надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків аварії на ЧАЕС – у Волинській, Житомирській, Київській, Рівненській і

Чернігівській областях окремо функціонують управління у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (відділ з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення);

11) управління освіти і науки (відділ освіти);

12) управління охорони здоров'я;

13) управління культури (відділ культури);

14) управління з питань молоді, спорту та туризму (відділ з питань молоді і спорту);

15) управління у справах преси та інформації;

16) управління з питань внутрішньої політики;

17) управління державної ветеринарної медицини (управління державної ветеринарної медицини);

18) управління з питань майна комунальної власності – у разі делегування радами повноважень з управління майном;

19) управління з питань державних корпоративних прав – у разі потреби;

20) відділ у справах національностей і міграції;

21) відділ у справах релігій;

22) інспекція державного технічного нагляду;

23) інспекція якості та формування ресурсів сільськогосподарської продукції;

24) служба у справах неповнолітніх (служба у справах неповнолітніх);

25) державний архів області (архівний відділ) [33, с. 214–215].

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

Функціонування МДА пов'язане з багатьма проблемами такими як, значна плінність керівників держадміністрацій і практична незадіяність (передусім на рівні району) механізмів ротації керівних кадрів по вертикалі та горизонталі, здійснення призначень переважно із представників місцевих еліт, які згодом у центральних органах державної влади лобіюють місцеві інтереси.

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

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

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

ціальних функцій, які делегуються їм органами місцевого самоврядування, однак контроль за використанням державних трансфертів слід залишити саме за ними.

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

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

#### **3.4. ВИКОРИСТАННЯ НОВИХ ІНСТИТУЦІЙНИХ ІНСТРУМЕНТІВ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ**

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

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

Інструменти інституціональної розбудови передбачені програмами Twinning, TAIEX і SIGMA, є дієвими механізмами наближення українських стандартів державного управління до європейських. Вони застосовуються під керівництвом Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС.

З метою впровадження інституційних реформ у державному секторі, насамперед адміністративної, реформи державної служби, реформи управління персоналом у державному секторі через адаптацію інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу було створено Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу (далі – Центр), на який покладено виконання таких завдань:



- підготовка пропозицій стосовно формування державної політики та нормотворчої діяльності у сфері державного управління, адаптації до стандартів ЄС, використання в Україні інституціональних інструментів;

- наукове, експертне, інформаційно-аналітичне, методологічне, організаційне та інше забезпечення підготовки та виконання програм і заходів у зазначеній сфері;

- підвищення професійного рівня посадових осіб і службовців місцевого самоврядування, насамперед тих, які займають посади I–IV категорій, інших фахівців;

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

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

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

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

У 2006 р. Україна першою серед країн охоплених у межах програми Tacis стала бенефіціаром TAIFEX – інструменту зовнішньої допомоги Європейської Комісії, розпочата робота з впровадження електронного урядування в систему державної служби України. Того ж року Україна – єдина серед країн пострадянського простору самостійно ініціювала й організувала оцінювання системи державного управління за базовими показниками SIGMA.

Для підвищення рівня професіоналізму державних службовців у питаннях підготовки урядових рішень у 2007 р. започатковано діяльність груп аналізу політики у центральних органах виконавчої влади та Секретаріаті Кабінету Міністрів України, проведення щорічних конференцій з питань інституційної розбудови як

форуму для обговорення актуальних питань інституціональної розбудови органів державної влади у межах євроінтеграційних процесів.

Повноваження Центру сприяння інституційному розвитку державної служби було розширено 4 липня 2008 р. Він був перейменований у Центр адаптації державної служби до стандартів ЄС [34]. Для визначення напрямів розвитку людського потенціалу на державній службі 28 вересня 2008 р. розроблено Стратегічну рамку щодо системи управління персоналом. 27 жовтня 2008 р. Головдержслужба України за відповідним рішенням уряду заснувала Школу вищого корпусу державної служби, діяльність якої спрямована на становлення і розвиток вищого корпусу державної служби (посади I–II категорій), створення інституціональних передумов для забезпечення лідерства у здійсненні реформ державної служби і державного управління, сталості та наступності функціонування системи державної служби, її оперативного реагування на вимоги і виклики, що виникають у зв'язку з процесами суспільної трансформації, європейської та євроатлантичної інтеграції України [34, с. 15].

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

Проект *Twinning* (англ. “*a twin*” – близнюк) являє собою інструмент інституційного будівництва, спрямований на надання допомоги країнам-бенефіціарам у розбудові структури ефективних органів центральної та місцевої влади, людські ресурси й управлінський потенціал яких дає змогу інтегрувати в національне законодавство стандарти “*acquis communautaire*”. На відміну від інших видів технічної допомоги, він покликаний забезпечити отримання конкретних гарантованих результатів шляхом узгодження детальної програми роботи.

У межах проекту працює керівник і мінімум один постійний радник “*RTA*”, який призначається органам влади або уповноваженим країни-члена ЄС для роботи над упровадженням проекту у відповідному міністерстві чи іншому органі-партнері країни-бенефіціара упродовж двох років при бюджеті до 2 млн євро (класичний *Twinning*) і до 6 місяців (полегшений). Керівник та його партнер у країні-бенефіціарі відповідають за загальне спрямування і координування проекту. Результат досягається завдяки чітко спланованим візитам спеціалістів, тренінгам тощо, які сприяють реалізації запланованих реформ.

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

– обмін досвідом і знаннями через рівноправне спілкування між партнерами, впровадження кращої практики органів влади країн-членів ЄС;

– розроблення та впровадження адаптованого законодавства, що є необхідною умовою виконання як спільних угод і планів дій, так і інтеграції на європейські ринки;

– оволодіння знаннями у сфері політико-адміністративних систем, покращення стилю керівництва, комунікації та координації між і всередині органів-бенефіціарів;

– установа довгострокових і структурованих робочих відносин, створення професійних мереж і покращення спроможностей, навчальна підготовка.

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

Проект Twinning сприяє розбудові інституційної спроможності із застосування принципу партнерства, коли обидві сторони поділяють відповідальність за досягнення результатів, тобто він має бути спільним для двох і більше органів-партнерів, які мають певні зобов'язання. Проект має передбачати елементи інституційної та структурної реформи з наближенням до стандартів “*acquis communautaire*” (законодавства ЄС). Орган-бенефіціар і партнер з країни-члена ЄС беруть на себе зобов'язання досягти узгоджених сторонами результатів, які мають бути точними та вимірюваними.

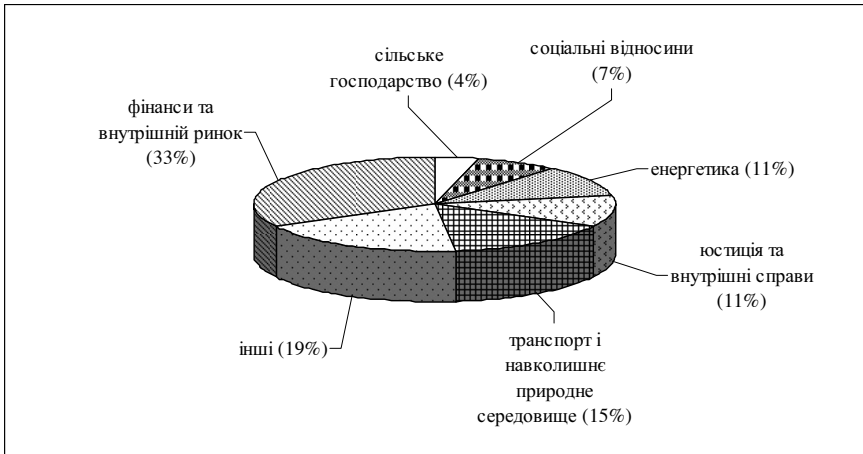
Партнери заздалегідь готують детальний робочий план з чітко встановленими індикаторами, у процесі виконання якого допускається внесення уточнень. Це спільний проект, у якому країна-бенефіціар зобов'язується впроваджувати та фінансувати необхідні реформи, а країни-члени ЄС зобов'язуються забезпечувати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

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

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

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

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



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

Головдержслужба та Адміністративний офіс програми Twinning за підтримки Кабінету Міністрів України та Європейської Комісії 25–26 вересня 2008 р. провели Другу щорічну конференцію країн Чорноморського регіону з питань інструменту Twinning. Конференція спрямована на активізацію співпраці між Азербайджаном, Вірменією, Грузією, Молдовою й Україною, обмін досвідом і найкращими практиками у сфері адміністративної та інституціональної реформи шляхом використання інструментів інституціональної розбудови.

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

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

У 2009 р. по 9 проектів перебували на стадії імплементації у сферах регулювання ринку електроенергетики, цивільної авіації, норм і стандартів, конкурентної політики, акредитації, космічних технологій, державного внутрішнього фінансового контролю, транспорту і внутрішніх справ; на етапі підготовки проектів техніч-

них завдань у сферах енергетики, митної справи, монетарної політики, фінансового контролю, навколишнього природного середовища, адміністративного судочинства, державної служби, статистики та муніципальної інфраструктури. По 3 проекти перебувало на етапі підготовки контракту у сферах транспорту, юстиції та регулювання ринку газу; на етапі оголошення тендера у сферах інвестиційної політики, державної служби та санітарних заходів; і на етапі підготовки технічних завдань для рамкових експертів у соціальній сфері, сфері зайнятості та зовнішнього аудиту.

На сьогодні впроваджено понад 1,5 тис. таких проектів. Їх виконавцями є Головне управління державної служби України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство аграрної політики України, Головне контрольно-ревізійне управління, Національне агентство з акредитації, Державний комітет із питань технічного регулювання та споживчої політики, Державне космічне агентство, Державний комітет статистики України, Рахункова палата, Академія суддів, Національна комісія регулювання електроенергетики, Національна академія державного управління при Президенті України, Invest Ukraine (Український центр сприяння іноземному інвестуванню), Національний банк України та ін.

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

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

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

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

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

Україна запровадила програму в 2005 р. Оцінювання урядування було здійснено у тому самому обсязі та за методологією, що й у вищезазначених країнах.

Проте воно було обмеженим “горизонтальними” урядовими системами та інституціональними схемами, які зумовлюють функціонування управління, а саме розроблення політики, адміністративно-правової основи державного управління (у тому числі Конституції України), управління людськими ресурсами, державними видатками і закупівлями, внутрішній фіскальний контроль і зовнішній аудит. Отже, SIGMA застосовує системний підхід, за якого горизонтальні системи мають бути узгодженими та не обмежуватися лише центральними установами. Через обмеження у часі та фінансуванні при оцінюванні не розглядалися такі важливі аспекти системи врядування, як добросовісність, регулювання, правосуддя та місцеве самоврядування [49, с. 10].

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

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

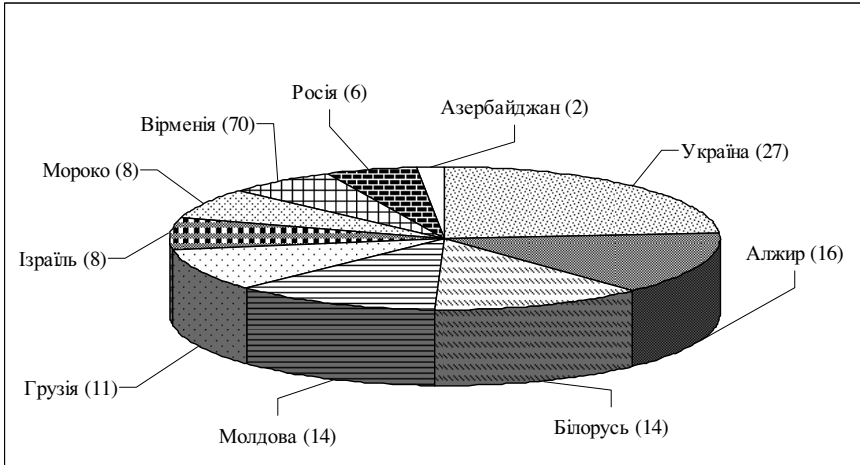
TAIEX є інструментом зовнішньої допомоги, розробленим Генеральним Директоратом Європейської Комісії з питань розширення у 1996 р., що надається Європейською Комісією для обміну інформацією з метою розбудови інституціональної спроможності, необхідної для адаптації національного законодавства до стандартів “*acquis communautaire*”. Завдання полягає у спрощенні механізму передачі й обміні передовим досвідом між країнами-бенефіціарами й країнами-членами ЄС.

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

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

Сфера діяльності партнерів-бенефіціарів та отримувачів допомоги стосується публічного сектору, але її може отримати і приватний сектор, до компетенції якого належить сфера імплементації й удосконалення законодавства. Для країн Європейської політики сусідства TAIEX використовується з метою підтримки реалі-

зації пріоритетів, визначених Планами дій, Договорами про співробітництво і цілями, поставленими під час постійного структурованого діалогу. Експерти, запрошені в межах цих заходів, є практикуючими спеціалістами в конкретній сфері, однак за необхідності можуть бути залучені чиновники Європейської Комісії та інших інституцій ЄС. Важливою умовою успішного проведення заходів є чітке визначення бенефіціаром своїх потреб і питань, стосовно яких готуються заявки на допомогу (рис. 3.2) [35].



**Рис. 3.2. Кількість заявок ТАІЕХ в Україні та інших країнах Європейської політики сусідства, 2010 рік**

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

Серед проблемних питань у застосуванні цього інструменту визначено:

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

Проте незважаючи на вказані проблеми та недоліки реалізації потенціалу TAIFEX Україна посідає одне з перших місць за активністю використання інструменту серед країн, для яких доступний цей інструмент, так за кількістю учасників заходів Україна посідає 1-ше місце, Молдова – 2-ге, Росія – 3-тє; за кількістю ініційованих заходів: Молдова – 1-ше, Україна – 2-ге, Ізраїль та Єгипет – 3-тє; за кількістю заходів, що відбулися в країні-ініціаторі – Молдова – 1-ше, Україна – 2-ге, Ізраїль – 3-тє.

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

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

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

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

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



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

### Контрольні питання

1. Наведіть характеристику інституційного розвитку в Україні на регіональному рівні в 1990–1996 рр.
2. Як Ви розумієте вислів “демократичне врядування” – концепція нового способу управління?
3. Назвіть основні етапи формування інституту місцевих державних адміністрацій.
4. Які європейські документи гарантують право населення на місцеве самоврядування?
5. Охарактеризуйте діяльність Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України щодо формування державної регіональної політики.
6. Які існують форми роботи парламенту у формуванні державної регіональної політики?
7. Які закони України регулюють вплив держави на розвиток регіонів, унормовують питання розподілу повноважень між органами влади різного рівня або опосередковано регулюють інші правовідносини, що виникають з приводу державного впливу на розвиток регіонів?
8. Назвіть допоміжні та консультативно-дорадчі органи при Президентові України з питань регіонального та місцевого управління.
9. Яка інституція впровадила в Україні щорічні муніципальні слухання?
10. Інституційний механізм регіонального управління передбачає, з одного боку, використання потенційних можливостей усіх існуючих елементів апарату держави (парламенту, Глави держави, уряду, регіональних представницьких і виконавчих органів тощо), а з другого ... (Ваша думка).
11. У чому полягає специфіка загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів?
12. У чому полягає інституційний аспект Концепції державної регіональної політики?
13. Визначте основні завдання з питань формування та реалізації державної регіональної політики Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.
14. Які особливості інституційної моделі місцевого самоврядування на регіональному (субрегіональному) рівні?
15. Визначте особливості територіальних представництв центральних органів виконавчої влади в Україні.
16. Роль місцевих державних адміністрацій у реалізації державної регіональної політики.
17. Необхідність і можливість розмежування компетенцій державних і самоврядних органів.
18. Охарактеризуйте статус обласних і районних рад як органів самоврядування за відсутності власних виконавчо-розпорядчих структур.
19. Перспективи зростання ролі регіонального самоврядування в українському суспільстві.

20. Ваше розуміння сучасної інституційної моделі регіонального управління.
21. Назвіть основні завдання діяльності Центру сприяння інституційному розвитку державної служби як підвідомчого органу Головного управління державної служби України.
22. Які міжнародні проекти, на Ваш погляд, сприяють розбудові інституційної спроможності з застосування принципу партнерства?
23. Коли і з якою метою була започаткована Програма Всеохоплюючої інституційної розбудови (СІВ), що є складовою частиною ініціативи Європейського Союзу “Східне партнерство”?

### Список використаних джерел

1. *Борденюк В. І.* Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : моногр. / В. І. Борденюк. – К. : Парламент. вид-во, 2007. – 576 с.
2. *Васильєва О. І.* Інституційне забезпечення регіонального управління / О. І. Васильєва // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2009. – № 4. – Режим доступу до журн. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua>
3. *Васильєва О. І.* Інституційно-правовий аспект розбудови системи врядування на регіональному рівні / О. І. Васильєва // Інвестиції : практика та досвід. – 2009. – № 22. – С. 62–65.
4. *Васильєва О. І.* Проблеми трансформації організації влади у сучасних умовах / О. І. Васильєва // Упр. сучас. містом. – 2006. – № 3–4/7–12(23–24). – С. 87–93.
5. *Васильєва О. І.* Регіональне управління в контексті конституційної та адміністративно-територіальної реформ / О. І. Васильєва // Правові та фінансові механізми муніципального управління : зб. наук. пр. – К. : АМУ, 2007. – Вип. 2. – С. 52–57.
6. *Васильєва О. І.* Регіональне управління в умовах реформування владних відносин : моногр. / О. І. Васильєва. – Донецьк : Юго-Восток, 2009. – 436 с.
7. *Васильєва О. І.* Створення сучасної системи врядування (з досвіду реформування в європейських країнах) / О. І. Васильєва // Економіка та держава. – 2009. – № 11. – С. 155–158.
8. Виконавча влада в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 128 с.
9. *Гнидюк Н.* Інституційні механізми регіонального розвитку в Україні: шлях до майбутнього / Н. Гнидюк, Я. Гонціаж // зб. наук. праць УАДУ. – К. : УАДУ, 2000. – Вип.. 2. – Ч. 1. – С. 66–73.
10. *Грицяк І. А.* Становлення й розвиток інституційної системи Європейського Союзу / І. А. Грицяк // Упр. суч. містом. – 2004. – № 4/10–12 (16). – С. 98–106.
11. *Дацишин М.* Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні / М. Дацишин, В. Керецман. – К. : К.І.С., 2007. – 102 с.
12. Декларація щодо регіоналізму в Європі. – Берлін : [б. в.], 1997.
13. Державна регіональна політика України : особливості та стратегічні пріоритети : моногр. / за ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – 768 с.

14. Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування : парламентські слухання, 12 жовт. 2005 р. – Режим доступу : [http : // statscrada gov.ua/skl4lpar\\_sl/](http://statscrada.gov.ua/skl4lpar_sl/)
15. Деякі питання підготовки та впровадження програми Всеохоплюючої інституційної розбудови у рамках ініціативи Європейського Союзу “Східне партнерство” : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 лист. 2010 р. № 2078-р // Уряд. кур’єр. – 2010. – 25 листоп. (№ 221).
16. *Долішній М. І.* Регіональна політика на рубежі ХХ–ХХІ століть : нові пріоритети / М. І. Долішній. – К. : Наук. думка, 2006. – 512 с.
17. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки : Послання Президента України до Верховної Ради України від 30 квіт. 2002 р. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cqi-bin/laws/main>
18. Закон СРСР про загальні принципи здійснення місцевого самоврядування в СРСР : прийнятий 9 квіт. 1990 р. № 1447-І // Відом. Верхов. Ради СРСР. – 1990. – № 13. – Ст. 69.
19. Закон України про місцеве самоврядування в Україні : прийнятий 21 трав. 1997 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – С. 379–429.
20. Закон України про місцеві державні адміністрації : прийнятий 9 квіт. 1999 р. // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 18.
21. Закон України про місцеві Ради народних депутатів УРСР та місцеве і регіональне самоврядування : прийнятий 26 берез. 1992 р. // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1992. – № 6. – Ст. 146.
22. Закон України про Представника Президента України : прийнятий 5 берез. 1992 р. № 2167-ХІІ // Голос України. – 1992. – 20 берез.
23. Закон України про стимулювання розвитку регіонів : прийнятий 8 верес. 2005 р. № 2850-ІV // Офіц. вісн. України, 2005. – № 40.
24. Закон України про столицю України – місто-герой Київ : прийнятий 15 січ. 1999 р. № 401-ХІV // Уряд. кур’єр. – 1999. – 28 січ.
25. Закон Української РСР про місцеві Ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування : прийнятий 7 груд. 1990 р. // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991. – № 23. – Ст. 146.
26. Звіт про підсумки діяльності у 2008 р. / Голов. упр. Держ. служби України. – К. : ТОВ “Максимум”, 2009. – 127 с.
27. *Керецман В.* Інституційний механізм регіонального розвитку в країнах Європи / В. Керецман, М. Лендьял. // Вісн. НАДУ. – 2005. – С. 278–282.
28. *Керецман В. Ю.* Державне регулювання регіонального розвитку: теоретичні аспекти : моногр. / В. Ю. Керецман. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 188 с.
29. Конституція України : Прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
30. Конституція Української РСР від 20 квіт. 1978 р. № 888-ІХ // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1978. – № 18
31. Концепція адміністративної реформи в Україні. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>

32. Концепція державної регіональної політики // Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку : зб. документів Міжнародного Форуму 16–17 жовт. 2008 р. – К. : М-во регіон. розвитку та будівництва України, 2008. – 60 с.
33. Органи державної влади в Україні : структура, функції та перспективи розвитку : навч. посіб. / кол. авт. : Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, Н. Г. Плахотнюк та ін.; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : ЗАТ “НІЧЛАВА”, 2003. – 288 с.
34. Офіційний сайт Головного управління Державної служби України. – Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua>
35. Офіційний сайт Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua>
36. Положення про Міністерство регіонального розвитку та будівництва України : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 трав. 2007 р. № 750. – Режим доступу : [minregion.gov.ua](http://minregion.gov.ua)
37. Практичні поради з впровадження інструменту Twinning в Україні : програма технічної допомоги ЄС Тасіс в Україні. – К. : [б. в.], 2008. – 138 с.
38. Про внесення змін до Порядку організації роботи з підготовки та реалізації проєктів Twinning в Україні : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовт. 2008 р. № 868 // Уряд. кур’єр. – 2008. – 31 жовт. (№ 204).
39. Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні : Указ Президента від 30 серп. 2001 р. № 749/2001 (Із змінами, внесеними згідно з Указами Президента № 1194/2001 (1194/2001 ) від 6 груд. 2001 р. та № 776/2002 (776/2002 ) від 27 серп. 2002 р.
40. Про затвердження Порядку підготовки та виконання плану залучення зовнішньої допомоги Європейської Комісії у рамках TAIEХ : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 квіт. 2008 р. № 316 // Офіц. вісн. України. – 2008. – 21 квіт. (№ 28). – С. 111.
41. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 черв. 2004 р. № 746 // Офіц. вісн. України від 25 черв. 2004 р. – 2004 р. – № 23. – С. 43.
42. Про Концепцію державної регіональної політики : Указ Президента України від 25 трав. 2001 р. № 341 // Офіц. веб-сайт Верховної Ради України : Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=341%2F2001>.
43. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085. – Режим доступу : <http://ukr-consulate-brest.com/intex.php>.
44. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання : Постанова Верховної Ради України // Відом. Верхов. Ради України. – 2007. – № 51. – Ст. 533.
45. Про підписання Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Європейською Комісією щодо Рамкового документа програми Всеохоплюючої інституційної розбудови : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 верес. 2010 р. № 1653-р // Уряд. кур’єр. – 2010. – 28 серп. (№ 158).
46. Про підписання Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Європейською Комісією щодо Національної індикативної програми допомоги для України на 2011-2013 роки в рамках Європейського інструменту сусідства та

- партнерства : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 лют. 2011 р. № 152-р // Уряд. кур'єр. – 2011. – 4 берез. (№ 41).
47. Про утворення Міністерства регіонального розвитку та будівництва України і Міністерства з питань житлово-комунального господарства України : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 берез. 2007 р. № 323 // Уряд. кур'єр. – 2007. – 13 берез. (№ 44).
48. Проблеми формування добросовісного, належного місцевого врядування : зб. матеріалів та документів / за заг. ред. М. Пухтинського. – К. : Атіка, 2008. – С. 600.
49. Проект Twinning “Підтримка розвитку державної служби в Україні” : Офіційний сайт Центру адаптації держ. служби до стандартів Європ. Союзу. – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua>
50. Рада з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України від 2 квіт. 2009 р. № 309 “Про утворення Ради з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування”. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
51. Рада регіонів : Указ Президента України від 9 квіт. 2010 р. № 533. – Режим доступу : <http://www.prezident.gov.ua/dokuments/10849>
52. Регіоналізація і вибори як засоби удосконалення владних відносин в Україні: теорія і практика. – Х. : Вид-во ХарPI УАДУ “Магістр”, 2003. – 580 с.
53. Регіональна політика в країнах Європи: уроки для України : Проект Київ. центру Ін-ту “Схід-Захід”. – К. : Логос, 2000.
54. Регіональна політика та місцеве самоврядування в Україні: законодавчі аспекти : Інформаційно-аналітичні матеріали до Парламентських слухань 16 квіт. 2003 р. – К. : Кабінет Міністрів України, 2003. – 62 с.
55. Регіональна політика та місцеве самоврядування в Україні: законодавчі аспекти : розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 черв. 2003 р. – К. : Кабінет Міністрів України, 2003. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>
56. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : моногр. / за ред. З. С. Варналія. – К. : Знання України, 2005. – 498 с.
57. Стратегія економічного та соціального розвитку України “Шляхом європейської інтеграції на 2004–2015 рр.” : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 черв. 2006 р. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>
58. Україна: Оцінювання системи врядування / Вип. ред. А. Вишневський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2007. – 352 с.
59. Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України. – К. : [б. в.], 2002. – 11 с.
60. Формування політики регіонального розвитку : досвід країн Центральної та Східної Європи в контексті вступу до ЄС / Проект Регіональне врядування та Розвиток в Україні. – К. : [б. в.], 2006. – 142 с.



# **Тема 4**

## **ІНСТРУМЕНТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ**





## Тема 4

# ІНСТРУМЕНТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

### 4.1. ТЕОРЕТИЧНІ ТА МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Одним з основних інструментів реалізації державної регіональної політики є регіональні стратегії. Так, у Законі України “Про стимулювання розвитку регіонів” визначено, що з метою забезпечення реалізації державної політики щодо стимулювання розвитку регіонів Кабінетом Міністрів України затверджується державна стратегія регіонального розвитку, а Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами за поданням відповідно Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій з урахуванням норм, закладених у державній стратегії регіонального розвитку, спільних інтересів територіальних громад регіонів – регіональні стратегії розвитку [28]. У Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року зазначено, що одним з основних принципів регіонального розвитку є принцип програмування. Він означає, що політика регіонального розвитку має здійснюватися на основі взаємопов’язаних довгострокових стратегій, планів та програм розвитку як на державному, так і на регіональному, а в разі потреби – й на субрегіональному рівні [49].

Регіональна стратегія не є комплексним документом, що описує всі без винятку сфери життєдіяльності регіону. Навпаки, цей документ сконцентрований на ключових, найбільш перспективних і необхідних для регіонального розвитку напрямках, які мають бути виявлені на основі аналізу конкурентних переваг, переваг і недоліків внутрішнього середовища регіону, можливих сприятливих чи негативних зовнішніх впливів.

Важливим аспектом стратегічного планування регіонального розвитку є діяльність, спрямована на визначення та взаємоув’язку загальнонаціональних пріоритетів, положень генеральних схем планування відповідних територій, прогнозів і програм розвитку окремих галузей господарства країни, міжрегіональних інтересів тощо з власними пріоритетами розвитку конкретного регіонів. Це означає, що через розробку регіональних стратегій здійснюється координація розрізаних між собою в більшості регіонів дій щодо планування розвитку. Регіональна стратегія, по суті, має стати основою для розробки різноманітних планових документів з тим, щоб вони узгоджувалися між собою за цілями, загальним навантаженням на місцеві бюджети, послідовністю, заходами, відповідальними виконавцями.

Стратегічне планування регіонального розвитку завжди базується на апріорному факті недостатності ресурсів для повномасштабного розвитку регіону чи окремих територій. Тому, визначаючи пріоритети, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування фактично вирішують завдання, як за мінімальні кошти максимально використати конкурентні переваги конкретного регіону та підвищити рівень його соціально-економічного розвитку, вкласти кошти в підприємства і сфери економічної діяльності, які з найбільшою вірогідністю динамічно

розвиватимуться у майбутньому, замість того, щоб витратити ресурси на збиткові та безперспективні виробництва [4].

Необхідно зауважити, що стратегічне планування є новим видом планування розвитку не тільки для українських територій, але й для більшості територій інших країн. Тому часто стратегічне планування потребує розв'язання проблем, що можуть знижувати ефективність його запровадження, а саме:

- захоплення процесом підготовки стратегічних планів замість послідовного наповнення повсякденної діяльності стратегічним змістом;
- великі витрати часу на розробку стратегічних планів, що призводить до запізнення реакцій на зміни у внутрішньому та зовнішньому середовищі;
- розрив між стратегічною та поточною діяльністю, сподівання, що наявність стратегії вже забезпечує її реалізацію;
- завищені очікування, розробка нереалістичних планів, які не враховують специфіки об'єкта планування та можливостей здійснення змін;
- сподівання на знаходження “панацеї” від негараздів і спрямування на неї всіх сил і ресурсів, а не застосування системного підходу для реалізації стратегічної діяльності та вдосконалення всіх складових системи планування.

Поряд з цим при правильному методологічному підході до розробки стратегії та вдосконалення всієї системи планування регіонального розвитку стратегічне планування має важливі переваги порівняно зі звичайним. До них можна віднести те, що:

- регіональна стратегія, розроблена за участю територіальних громад, виходячи з їх інтересів і пріоритетів, – більш стабільний документ, оскільки є узгодженим планом співпраці трьох секторів громади: місцевої влади, підприємницьких структур та громадських організацій. Передбачені в регіональній стратегії заходи та проекти вживаються не тільки місцевою владою, а й іншими секторами територіальної громади. Як результат за досвідом розвинених країн світу стають поширеними такі явища, як спонсорство бізнесових структур, допомога громадських організацій. Крім того, підприємці, які знають, що їх діяльність тісно пов'язана з розвитком території, працюють більш упевнено та більш охоче вкладають власні кошти у розширення виробництва, розвиток трудових ресурсів, соціальну інфраструктуру тощо;

- така Стратегія є організуючим документом, який дає змогу використовувати наявні фінансові та інші ресурси регіону цілеспрямовано, тобто більш ефективно. Нова ідеологія стратегічного планування виходить з того, що коштів на програми регіонального розвитку завжди бракуватиме, очікування з боку громадян з точки зору якості громадських послуг будуть завищеними, а реакція на можливе збільшення податків – негативною. Тому необхідно оптимальне використання людських і фінансових ресурсів для реалізації стратегічних напрямів соціально-економічного розвитку регіону;

- стратегічне планування як спільна діяльність територіальних громад регіону щодо визначення власного кращого майбутнього і його досягнення сприяє самоусвідомленню громад, їх згуртуванню, що підвищує політичну стабільність у суспільстві;

- сформована регіональна стратегія забезпечує регіону кращий доступ до кредитних ресурсів або міжнародних грантових програм, що реалізуються різними

фінансовими та благодійними організаціями розвинених країн. Досвід інших держав, наприклад Польщі, свідчить, що банки і грантодавці розглядають бізнес-плани територій чи їх заявки на отримання грантів лише за умов наявності стратегій розвитку, з яких видно, що мета для досягнення якої територія потребує коштів, передбачена в стратегічному плані місцевого розвитку, а отже, підтримується громадою [6].

Підходи до процесу стратегічного планування регіонального розвитку можуть відрізнятися в деяких деталях, але в узагальненому вигляді можна визначити досить типові методичні засади, які базуються на обов'язкових елементах стратегічного планування [4].

До першого базового елемента слід віднести діагностику початкових умов територіального розвитку (профіль громади), а саме:

- аналіз зовнішнього та внутрішнього середовища;
- визначення тенденцій розвитку та головних проблем, так званих “зон уваги”;
- виявлення потенційних можливостей (потенціалу) території та загроз у процесі їх використання;
- оцінку слабких та сильних сторін території;
- аналіз конкурентоспроможності порівняно з іншими територіями.

Орієнтовний перелік та характеристику внутрішніх факторів розвитку регіону наведено нижче [59].

1. Природно-ресурсний потенціал характеризується станом і прогностичними оцінками земельних, водних, лісових, мінерально-сировинних, оздоровчих і рекреаційних ресурсів та станом природного середовища.

Оцінка земельних ресурсів здійснюється на основі визначення рівня та ефективності їх використання за даними земельного кадастру; рівня господарського використання, розподілу земельного фонду за власниками і землекористувачами, категоріями земель; рівня забудови земель населених пунктів, промисловості, транспорту і зв'язку, частки земель екологічної мережі; грошової оцінки земель, можливості і умов функціонального перерозподілу земель. Наводяться дані про якісний стан та рівень біопродуктивності земельних угідь та ефективність їх використання.

Оцінка водних ресурсів проводиться шляхом визначення їх обсягів, якісного стану, можливостей збільшення, ступеня та ефективності використання.

Лісові ресурси оцінюються за площею, породним складом, віковою структурою, категоріями захищеності, продуктивністю та використанням лісового фонду.

Мінерально-сировинні ресурси (включаючи так звані “техногенні родовища”) оцінюються за структурою, запасами і можливостями їх приросту, обсягами та умовами видобутку.

Оздоровчі та рекреаційні ресурси оцінюються шляхом визначення їх придатності для лікування та відпочинку (кліматичні умови, естетична цінність ландшафтів, наявність бальнеологічних властивостей тощо).

2. Економічний потенціал регіонального розвитку оцінюється за обсягами, структурою, рівнем використання, ступенем зношеності основних фондів, розгалуженістю виробничої бази, часткою наукоємних інвестиційно-спроможних галузей і підприємств, здатних до реалізації інноваційної моделі економічного зростання, кваліфікацією трудових ресурсів, потужністю, технічним станом та щільністю інженерно-транспортної інфраструктури регіону.

3. Аналіз науково-технічного потенціалу здійснюється за показниками наявності науково-дослідних, дослідно-експериментальних, упроваджувальних, інформаційних, проектних організацій, вищих навчальних закладів, їх відповідності спеціалізації економіки регіону, кількості та якості характеристик регіональних наукових кадрів, наявності наукових розробок світового рівня, кількості отриманих патентів.

4. Стан довкілля характеризується рівнями забруднення водного та повітряного басейнів, ґрунтів, обсягами всіх видів накопичених відходів та їх видовою структурою, акустичного дискомфорту, електричних і магнітних полів, випромінювання та опромінювання, потужністю, структурою і перспективами нарощування елементів екологічної мережі (заповідники, національні природні парки, біосферні заповідники, заказники, екологічні коридори тощо).

5. Оцінка трудового потенціалу включає визначення існуючої та прогнозованої кількості та вікової структури трудових ресурсів, їх кваліфікації, зайнятості та стану на ринку праці (кількість безробітних та рівень безробіття, в тому числі визначеною за методологією Міжнародної організації праці).

6. Туристичний потенціал оцінюється за наявністю, кількісною та якісною характеристикою історико-культурних (історична спадщина), природно-кліматичних та медико-санітарних умов, лікувально-оздоровчих, рекреаційних ресурсів, розвитком туристичної інфраструктури.

7. Рівень природно-технічної безпеки характеризується переліком, структурою, розміщенням потенційно небезпечних об'єктів та інших джерел виникнення надзвичайних ситуацій, їх розподілом за групами ризику, параметрами зон уражень (площа території, кількість населених пунктів та населення) і наслідками надзвичайних ситуацій, станом об'єктів, переліком, вартістю та джерелами фінансування запобіжних заходів.

8. Оцінка просторово-економічного потенціалу (опорного каркасу території) здійснюється шляхом виявлення основних ліній та вузлів соціально-економічного розвитку і центрів тяжіння інвестицій: існуючих чи запланованих міжнародних транспортних коридорів, інших інфраструктурно-комунікаційних магістралей, головних річок, узбережжя морів, прикордонних смуг та розміщених на їх перетині головних міст, а також зон їх стимулюючого впливу.

Внутрішні фактори соціально-економічного розвитку регіонів ґрунтуються на ефективному використанні місцевих ресурсів: робочої сили, інфраструктури шляхів сполучення й зв'язку, доступності вільних виробничих потужностей, офісних приміщень, земельних ділянок тощо.

Зовнішніми факторами регіонального розвитку є загальні умови, що склались у країні та світі: курс національної валюти, митні тарифи й мито, інфляція, податки, міжбюджетні відносини, урядові субсидії, інвестиції, іноземна допомога, демографічна ситуація, технологічні зміни.

У процесі стратегічного планування визначається та аналізується ціла низка зовнішніх факторів розвитку. Регіональна стратегія має враховувати вертикальні зв'язки – з вищими рівнями виконавчої влади, і горизонтальні – із сусідніми територіальними громадами та регіонами. Аналізування зовнішніх факторів, що впливають на регіональний розвиток – одна з відмінних характеристик стратегічного планування. Вона поширюється не тільки на регіональний, національний, а й на міжнародний рівень. У процесі аналізу зовнішнього середовища розвитку регіону виділяються

сприятливі й несприятливі фактори його розвитку (політичні, економічні, соціальні, технологічні, екологічні, нормативно-правові та ін.). Здійснюється системний аналіз можливостей і загроз зовнішнього соціально-економічного середовища.

Кількісний і якісний аналіз зовнішнього середовища дають змогу уточнити й оцінити зовнішні ресурси, які можна залучити для соціально-економічного розвитку регіону (фінансові, людські, природні, інституціональні). Аналізуються ключові соціально-економічні параметри зовнішнього середовища (динаміка валового внутрішнього продукту, інвестиційний клімат, різноманітні ризики, інфляція, перспективи економічного зростання), здійснюється порівняльний аналіз економічного розвитку аналогічних регіонів і в такий спосіб виявляються конкурентні переваги регіонального розвитку.

Як правило, у жодного регіону не можуть бути найкращими відразу всі перелічені вище показники, однак їх оцінка порівняно з іншими регіонами, середніми у країні, є першим кроком до визначення місця регіону у світовому поділі праці, його майбутньої спеціалізації.

Зовнішні фактори розвитку регіону можуть характеризуватися за такими складовими:

1. Вигідність гео економічного та геополітичного положення регіону в системі прилеглих регіонів або країн визначається наявністю мережі міжнародних транспортних коридорів, загальнодержавних та міжрегіональних комунікаційних магістралей тощо.

2. Вплив (реальний та прогнозований) макроекономічної ситуації оцінюється за результатами розвитку економіки країни, кон'юнктурою внутрішнього ринку, соціально-політичною стабільністю в державі тощо.

3. Вплив (реальний та прогнозований) зовнішньоекономічної та зовнішньополітичної ситуації оцінюється на основі якісної та кількісної характеристики зовнішніх зносин, міжрегіональних та зовнішньоекономічних зв'язків (включаючи участь у транскордонному та міжрегіональному співробітництві), оцінки кон'юнктури світового ринку, зовнішньополітичної ситуації в країнах, що є основними діловими партнерами [59].

Об'єктивний аналіз зовнішніх та внутрішніх параметрів регіонального розвитку, а також експертне опитування становлять основу для здійснення SWOT-аналізу, який дає можливість не лише кількісно, а і якісно охарактеризувати важливі з погляду розвитку регіону економічні та соціально-політичні процеси.

Методологія SWOT-аналізу була розроблена в середині минулого століття для знаходження та прийняття обґрунтованих рішень на підприємствах, що стали діяти в умовах динамічного конкурентного середовища. Вона дала змогу поєднати важливі внутрішні якісні характеристики організації (сильні і слабкі сторони) з результатами досліджень зовнішніх умов (шанси та ризики). Аналіз сильних і слабких сторін об'єкта планування більш глибоко висвітлює якості, які потрібно нарощувати, розширювати та вдосконалювати, і тенденції, які в процесі розвитку потребують коригування. Дослідження зовнішніх факторів має виявити шанси та ризики, які можуть вплинути на майбутню організацію і водночас спрогнозувати можливу реакцію підприємства на ці виклики. З 80-х рр. в цей класичний інструмент стратегічного планування розвитку підприємств знаходить дедалі ширше застосу-

вання в публічному секторі, передусім як засіб критичного осмислення та оцінки регіональних та місцевих пріоритетів розвитку.

Будь-яка довгострокова програма соціально-економічного розвитку регіону завжди пов'язана з об'єктивно існуючими ризиками. SWOT-аналіз якраз і має застосовуватися для того, щоб визначити ці ризики та пом'якшити їх вплив. За допомогою SWOT-аналізу здійснюється своєрідна систематизація факторів, що діють усередині та ззовні об'єкта планування, однак це далеко не абстрактний і теоретичний процес, навпаки, такий аналіз передбачає серйозне критичне осмислення існуючих даних і фактів, а також наявність фахового досвіду експертів. На першому етапі в центрі уваги має перебувати об'єктивна фіксація досягнутого стану соціально-економічного розвитку регіону. Критичне осмислення шансів та ризиків повинно меншою мірою зосереджуватися на можливих тенденціях розвитку в далекому майбутньому, а передусім відстежувати актуальні політичні, економічні, соціальні та технологічні тенденції, вплив яких може посилитися в майбутньому.

На рис. 4.1 представлені основні компоненти SWOT-аналізу регіонального розвитку. На основі SWOT-аналізу здійснюється ідентифікація соціально-економічних проблем та вибір можливих пріоритетних напрямів розвитку регіону.

У цілому етап оцінки переваг/недоліків розвитку регіону й аналізу регіональних переваг дає змогу визначити:

- основні проблеми розвитку регіону;
- конкурентні переваги;
- перешкоди на шляху до досягнення цілей і виконання завдань соціально-економічного розвитку;
- регіональний, загальнонаціональний і міжнародний контексти та їхній вплив на регіональну економіку;
- місцеві ресурси, придатні для використання в процесі реалізації стратегії регіонального розвитку.

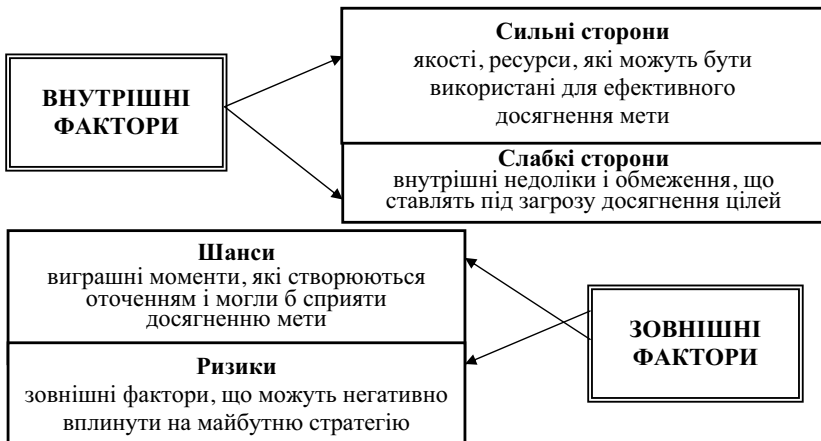


Рис. 4.1. Основні компоненти SWOT-аналізу регіонального розвитку

Другий елемент стратегічного планування регіонального розвитку пов'язаний з формуванням системи цілей:

- визначенням бажаної майбутньої моделі розвитку регіону;
- розробкою базової концепції стратегічного розвитку та довгострокових пріоритетів на основі ретельного аналізу зовнішнього та внутрішнього середовища

регіонального розвитку та очікувань громадян.

Чітко сформульована система цілей регіонального розвитку, які задовольняють стандартні вимоги вимірності, досяжності, орієнтованості в часі й несуперечності, може принести регіону набагато більше користі, ніж, наприклад, фінансові кошти, отримані від центрального уряду та спрямовані на погашення тієї чи іншої поточної заборгованості. Звичайно розрізняють загальні цілі розвитку, або так звану місію, і конкретні цілі й завдання, що впливають з неї. Загальні цілі мають характеризувати необхідний стан розвитку регіону і певні моменти часу, бути чіткими й відносно короткими. До їх вироблення бажано залучити всіх, хто буде причетний до їх досягнення: працівників адміністрації, підприємців, населення, всіх зацікавлених осіб. Цілі соціально-економічного розвитку вимагають обговорення серед ділових кіл і в пресі. До формулювання цілей розвитку корисно залучити економічних радників, працівників місцевих вищих навчальних закладів, службовців місцевих банків. Цілі розвитку ранжують за ступенем спільності й за пріоритетами. Звичайно місцеві органи влади зазнають більших труднощів, устанавлюючи ієрархію цілей і пріоритети розвитку. У зв'язку з тим, що місцеві ресурси обмежені, визначення пріоритетів стає найважливішим управлінським завданням. Розгортання кількох паралельних великих проектів, що вимагають значних ресурсів, не може створити відповідний фундамент для перетворення.

Як видно з рис. 4.2 формування стратегії розвитку передбачає узгодження нормативно-правової і організаційної складових. Крім того, з цілями мають бути узгоджені загальна концепція й бажаний результат процесу економічного розвитку. Загальні цілі трансформуються в більш конкретні, що мають докладні кількісні орієнтири й відповідають критеріям, за допомогою яких можна контролювати соціально-економічний розвиток регіону. Якщо загальні цілі не можна трансформувати у вимірні й конкретні, то це означає, що неможливо виробити системні заходи щодо просування до них [49].

Потрібно визначити не дуже багато цілей, оскільки:

- стратегія є вибором;
- визначені цілі мають належати до найважливіших виходячи з бачення розвитку території з огляду на стратегічні питання;
- цілі не повинні позначатися на повсякденній роботі влади;
- стратегія має бути прозорим документом, а її пункти – зрозумілими.

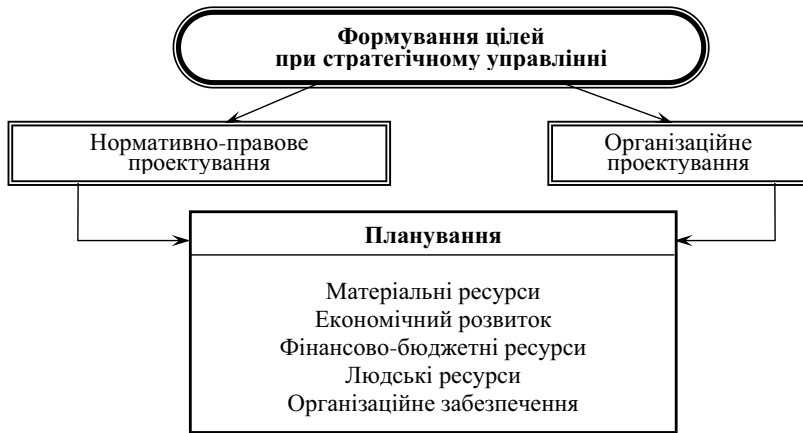


Рис. 4.2. Планування цілей розвитку регіону

Кінцевою метою розвитку регіону є забезпечення високої якості життя населення, формування сприятливого середовища проживання для нинішніх і майбутніх громадян, створення базових інноваційних структур, які вже в найближчій перспективі стануть найважливішим фактором розвитку.

Визначаючи фактори розвитку, доцільно виявити елементи конкурентоспроможності, що відрізняють певний регіон від інших. Також дуже важливо визначити нові фактори, які можна сформулювати, такі, як розвинена ринкова інфраструктура, наявність комунікаційних ліній, безпека (особиста й бізнесу), комплекс інститутів, що підтримують бізнес, корпус кваліфікованих кадрів, сприятливі умови для інвестицій. Одним з найбільш важливих факторів сьогодні став рівень кваліфікації кадрів, що працюють в адміністраціях регіонів.

Пріоритетні напрями розвитку великою мірою визначаються конкретною специфікою тих чи інших регіонів.

Третій елемент стратегічного планування регіонального розвитку включає:

- розробку конкретних щорічних планів дій, які забезпечували б реалізацію визначеної стратегії у житті;
- проведення моніторингу та оцінювання виконання плану дій та змін у зовнішньому та внутрішньому середовищі з метою коригування обраних напрямів у разі необхідності.

Стратегічне планування розвитку регіону припускає не тільки розробку програми дій, а й моніторингу їх соціально-економічного стану. Дані моніторингу порівнюються із цілями й критеріями розвитку, що дає можливість оцінювати ефективність і результативність ужитих заходів. Оцінюється, наскільки відповідає вироблена стратегія ресурсам, можливостям довкілля, чи сприяє стратегія вирішенню критичних проблем регіону, чи користується вона підтримкою жителів.

Моніторинг і оцінювання діяльності дають змогу упевнитися в тому, що проекти ефективні та їх реалізація відбувається нормальними темпами, а також установити, чи є необхідність коригування. Моніторинг і оцінювання є хоч і схо-



жими, але різними видами діяльності. У процесі моніторингу виявляються показники або результати, оцінювання – порівнюються результати з конкретними показниками і з планом у цілому. Без моніторингу оцінювання проектів неможливе. Основні відмінності між моніторингом і оцінюванням стратегічного плану наведені в табл. 4.1.

Таблиця 4.1

Основні відмінності між моніторингом і оцінюванням стратегічного плану [49]

Моніторинг	Оцінювання
Проводиться постійно	Проводиться на ключових етапах реалізації програми
Модель затверджується в існуючому виді без змін	Модель піддається аналізу з метою оптимізації/поліпшення
Заплановані діяльність і результати порівнюються з фактичними	Аналізуються причини досягнення/недосягнення запланованих результатів
Отримана інформація використовується для поліпшення роботи програми	Отримана інформація може використовуватись як для поліпшення роботи програми, так і для уточнення планів на майбутнє

За своєю сутністю моніторинг виконує такі завдання: одержання оперативної інформації про перебіг виконання стратегічного плану й робіт у рамках програми його реалізації. Таким чином, моніторинг відповідає на запитання “чи Правильно програма реалізується?”. Разом з тим ніде не робиться оцінка того, “чи Правильна програма реалізується?”. В результаті, такі моменти, як ефект від вжиття програмних заходів, вплив на соціально-економічне становище регіону, сприйняття населенням, і, відповідно, коригування наступних заходів, відсутні. Їх усунення видається можливим за рахунок упровадження оцінювання якості стратегічного планування.

Можна виділити три групи причин, через які доцільне є проведення оцінювання:

- підвищення відповідальності й підзвітності; основне завдання – визначити ефективність і цільове використання коштів; така оцінка фокусується на вимірі отриманих результатів і їх зіставленні з витраченими ресурсами;

- подальший розвиток стратегічного плану або програми; основне завдання – виявити інституціональні успіхи й недоліки в реалізації стратегічного плану; результатом такої оцінки може стати, наприклад, коригування Стратегічного плану;

- дослідницька робота й отримання знань; як правило з метою більш глибоким вивчення факторів і причинно-наслідкових зв'язків, що впливають на економічний розвиток регіону або на інші суспільні процеси.

Очевидно, що таке оцінювання має бути: аналітичним, систематичним, надійним, орієнтованим на результат, корисним замовникові.

Варто зазначити, що замовником оцінювання можуть бути як органи, що здійснюють стратегічне планування в регіоні, так і зовнішні організації, зацікавлені в об'єктивній оцінці (органи державної влади, інвестори тощо). У першому випадку оцінювання можуть проводити або фахівці регіональної адміністрації (проведення

самооцінки), або залучені незалежні експерти – другому – незалежні експерти, найняті організацією.

Оцінювання, які проводяться на стадії реалізації програми або стратегічного плану, нерідко називаються проміжними. В основному під час такого оцінювання намагаються встановити наявність проблем для того, щоб згодом їх можна було розв'язати [49].

Оцінювання, проведені ближче до закінчення програми, нерідко називаються завершальними, або узагальнюючими. Оцінювання на завершальній стадії процесу стратегічного планування або реалізації програми розвитку, не завжди є останніми, тобто не визначене. На деякі запитання не можна відповісти в той момент, який органи управління програмою називають “припиненням програми” або “завершенням програми”.

Оцінювання після закінчення реалізації програми називають “оцінюванням після фактичної реалізації”. Таке оцінювання безпосередньо стосується визначення якості організації стратегічного планування в регіоні. Підсумком цього процесу є стратегічний план, але не його реалізація.

Перш ніж оцінювати результати здійснення будь-якої програми або стратегічного плану необхідно визначитися з використовуваною для оцінювання моделлю. Мається на увазі формалізоване подання програми як набору елементів (етапів) з певними взаємозв'язками. Якщо оцінці підлягає процес стратегічного планування, то його можна розглядати як деяку програму дій, результатом яких є стратегічний план розвитку території.

Реалізацію більшості програм можна подати у вигляді ланцюжка: ресурси – діяльність – продукти – результати – ефект. Така модель називається “моделлю підсумків програми”. У разі розробки стратегічного плану ресурсами, які були використані для реалізації цього проекту, виступають: фінанси, методичні допомоги, організаційні ресурси влади й некомерційних організацій та ін., а діяльністю, що проводилася – формування органу зі стратегічного планування, розробка стратегії, її обговорення й затвердження. З отриманим у процесі реалізації програми продуктом є стратегічний план розвитку регіону, результатом програми – визначення регіональним співтовариством бачення з питань розвитку регіону. І, нарешті, ефект програми – результат реалізації стратегічного плану.

Кожна з ланок вищенаведеного ланцюжка може бути охарактеризована набором вимірюваних величин або індикаторів. Значення індикаторів можна використовувати для кількісного оцінювання результатів програми або перебігу її реалізації. У процесі вибору індикаторів варто дотримуватися таких принципів:

- використовувана вимірна величина має відображати мету, яка служить індикатором;
- вимірювана величина (змінна) повинна мати чітке визначення;
- значення змінної має бути достовірним, тобто однакові вимірювання, проведені різними людьми, повинні забезпечити однакові значення;
- вимірювання значень має бути визначений з достатньою чіткістю;
- вимір значень не повинен бути складним, тобто вартість одержання інформації має не перевищувати користь від застосування індикатора;

– значення мають бути дійсні протягом прийняттого періоду часу, тобто як мінімум не втрачати своєї актуальності за час збирання й доставляння інформації споживачеві.

Початковим етапом у процесі підготовки до оцінювання є визначення:

- мети оцінювання;
- його споживачів;
- того, як використовуються його висновки і рекомендації: чи спрямоване оцінювання на ухвалення рішення, тобто чи допомагають висновки прийняти зацікавленим особам конкретне рішення?
- очікування щодо ролі, яку зацікавлені сторони відіграють у процесі проведення оцінювання;
- того чи існують стандарти винесення суджень про якість програми (тобто чітке формулювання її цілей і завдань);
- установленою замовником (зацікавленою стороною) переліку запитань, на які має дати відповідь оцінювання, за ступенем їх важливості;
- того чи існує система моніторингу програми, тобто механізм постійного збирання даних, що дасть змогу відповісти на запитання під час оцінювання;
- строків проведення оцінювання.

Оцінювання якості стратегічного планування – це сукупність процедур, виконання яких дає змогу одержати формалізоване оцінювання: у вигляді набору балів і неформальну оцінку – висновок експерта, що проводив оцінювання. З допомогою формалізованого оцінювання можна зіставляти результати й робити загальні висновки. Неформальне оцінювання – це суб'єктивний погляд експерта, що забезпечує врахування конкретної ситуації в регіоні. Це може бути важлива інформація, яку неможливо врахувати формально, але так, що має істотне значення для прийняття важливих рішень.

Глобальна мета оцінювання – сприяти поширенню на регіональному рівні ефективного стратегічного планування як засобу досягнення істотних позитивних змін у житті населення регіонів.

Застосування таких рекомендацій може дати змогу регіонам вирішити їх локальні завдання, пов'язані з організацією стратегічного планування. Ці завдання оцінювання можна об'єднати у дві групи: завдання, актуальні для окремих регіонів, і завдання, характерні для груп регіонів.

В окремих регіонах оцінювання дає змогу:

- установити напрями вдосконалення процесу стратегічного планування (для регіонів, що продовжують роботу над планом);
- визначити необхідність і напрями доопрацювання плану в поточному або наступному циклі стратегічного планування (для регіонів, що підготували текст стратегічного плану);
- оцінити перебіг реалізації й зробити висновки про необхідність коригування плану або вдосконалення механізму реалізації (для регіонів, де стратегічний план реалізується).

Перед проведенням оцінювання має бути погоджена із замовником система балів, які будуть виставлятися експертом при заповненні Оцінного листа. Це необхідно для того, щоб оцінка була властивість надійною, тобто щоб різні експерти,

отримавши ті самі дані, використовуючи єдину систему балів і методи для їх аналізу, доходили близьких або однакових висновків (оцінки, вираженої в балах).

Рекомендується використати таку 6-бальну ("0", "1", "2", "3", "4", "5") систему:

"0" – відсутність роботи або результату по певному напрямку;

"1" – низький результат; робота з даного напрямку не велася, але є окремі непрямі ознаки того, що ця робота буде в майбутньому або результати по цьому напрямку стримуються, внаслідок діяльності по інших напрямках.

"2" – слабкий результат; робота проводилася безсистемно, немає цілісного уявлення про те, як вона має проводитися; або вона виконувалася лише формально, не було досягнуто хорошого результату; або низька якість виконання ухвалених рішень;

"3" – хороший результат; робота виконана в рамках єдиного підходу (методики), отримані хороші результати (проте в цілому ці результати не є чимось видатним);

"4", "5" – вищий результат; робота або результати можуть бути використані як "показові", наявний досвід, що може бути рекомендований для вивчення іншим регіоном. Між балам "4" і "5" має бути розбіжність, що характеризує, наприклад, ступінь новизни підходів у стратегічному плануванні або отримання незапланованих результатів.

Низка показників має індикативний характер, наприклад: затвердження/незатвердження стратегічного плану відповідною Радою, створення або відсутність нових робочих місць та ін. У таких випадках буває складно оцінити ступінь досягнення тих чи інших критеріїв. Тому рекомендується виходячи із цілей і завдань оцінки узгодити із замовником те, яким чином будуть оцінюватися ці параметри.

Ґрунтуються оцінювання на зіставленні з модельним поданням процесу стратегічного планування й стратегічного плану, відображеному в переліку критеріїв і показників, включених в Оцінний лист.

Стратегічне планування на регіональному рівні оцінюється за сукупністю таких компонентів, як: методичність роботи, професіоналізм учасників процесу, залучення територіальної громади, стабільність сформованої системи стратегічного планування, а також спрямованість на реалізацію.

Оцінювання повноти стратегічного плану як документа визначається за тим, наскільки він включений у систему регіонального управління, наскільки глибоко враховані внутрішні й зовнішні умови й фактори розвитку регіону, за чіткістю формулювання мети й завдань розвитку, а також за тим, чи підкріплені стратегічні напрями розвитку конкретними програмами дій або проектами, чи визначений механізм реалізації стратегічного плану й система управління і які потенційні результати реалізації обраної стратегії.

Отже, освоєння стратегічного планування як однієї з найважливіших сучасних управлінських технологій неможливе без серйозної зміни принципів і пріоритетів в організації діяльності органів місцевої влади. Безумовно, стратегічне планування не може з'явитися як різновид управлінської роботи тільки в результаті створення спеціалізованого підрозділу в складі місцевої державної адміністрації. Ця діяльність вимагає розподілу її функцій між представницьким і виконавчим органами, а також залучення до неї різних професійних співтовариств.

## 4.2. ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Планування розвитку територій є складним процесом, розробка та реалізація, якого є досить різноманітними. Додаткове навантаження додає цій сфері розгалуженості в просторі і часі. Тому планування розвитку територій на рівні регіону не обмежується підготовкою лише містобудівної документації, а являє собою послідовність розробки документів, що мають формувати цілісну систему.

Основними завданнями розвитку системи планування територій у сучасних умовах є:

- обґрунтування майбутніх потреб та визначення переважних напрямів використання територій;
- урахування державних, громадських і приватних інтересів під час планування, забудови та іншого використання територій;
- обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням та використання територій для містобудівних потреб;
- забезпечення раціонального розселення і визначення напрямів сталого розвитку населених пунктів;
- визначення і раціональне розташування територій житлової та громадської забудови, промислових, рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих, історико-культурних та інших територій і об'єктів;
- визначення, вилучення (випуск) і надання земельних ділянок для містобудівних потреб на основі містобудівної документації в межах, визначених законом;
- обґрунтування та встановлення режиму раціонального використання земель і забудови територій, на яких передбачена перспективна містобудівна діяльність;
- охорона довкілля та раціональне використання природних ресурсів;
- визначення територій, що мають особливу екологічну, наукову, естетичну, історико-культурну цінність, установа передбачених законодавством обмежень на їх планування, забудову та інше використання;
- регулювання забудови населених пунктів та інших територій [24].

Використання, планування та забудова територій здійснюється на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях. Планування територій покладається на відповідні органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Проведення експертизи і надання висновків до схем планування територій та іншої містобудівної і проектної документації здійснюються в порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Економічно-фінансові питання з містобудування на загальнодержавному рівні, розроблення експериментальної містобудівної документації для населених пунктів та інших територій України, розроблення нормативних документів з питань планування і забудови територій, проведення найважливіших науково-дослідних робіт здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України. Фінансуватися роботи з планування територій регіону можуть за рахунок коштів республіканського бюджету Автономної Республіки Крим або відповідних місцевих бюджетів і передбачатися в них окремим рядком.

На рівні регіону розробляються *схеми планування територій*. У цих схемах визначаються заходи щодо реалізації державної політики та враховуються державні

інтереси під час планування цих територій, їх історичні, економічні, екологічні, географічні і демографічні особливості, етнічні та культурні традиції.

Організація розроблення та затвердження схем планування територій на регіональному рівні полягає в тому, що після прийняття відповідними радами рішень про розроблення схем планування територій спеціально уповноважений орган з питань містобудування та архітектури Автономної Республіки Крим, обласні, районні державні адміністрації відповідно до своїх повноважень протягом двох місяців:

- оприлюднюють через засоби масової інформації відомості про початок робіт, пов'язаних з розробленням схем планування територій на регіональному рівні, визначають форму, місце, строк внесення сільськими, селищними, міськими радами та їх виконавчими органами, а також фізичними та юридичними особами пропозицій (зауважень) до технічних завдань цих схем;

- визначають технічні завдання на розроблення схем планування територій на регіональному рівні;

- організують розроблення таких.

Спеціально уповноважений орган з питань містобудування та архітектури Автономної Республіки Крим, обласні державні адміністрації відповідно до своїх повноважень протягом двох тижнів після завершення робіт, пов'язаних з розробленням схем планування територій на регіональному рівні:

- повідомляють через засоби масової інформації про місце та строки розгляду схем планування територій, а також про форми подання пропозицій і порядок їх урахування;

- подають спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади з питань містобудування та архітектури схеми планування територій Автономної Республіки Крим, областей для проведення експертизи та надання висновку щодо їх затвердження [24].

Районні державні адміністрації після завершення робіт подають на розгляд Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних державних адміністрацій схеми планування територій районів для проведення експертизи та підготовки висновку щодо їх затвердження.

Схеми планування територій на регіональному рівні затверджуються відповідними радами.

Схеми планування територій на регіональному рівні кількох адміністративно-територіальних одиниць затверджуються спільним рішенням відповідних рад.

Рішення про затвердження схеми планування територій на регіональному рівні оприлюднюється через засоби масової інформації.

Порушення встановленого порядку розроблення схем планування територій на регіональному рівні може бути підставою для оскарження в суді рішень відповідних рад про їх затвердження [24].

Регіональні правила забудови розробляються на основі типових регіональних правил забудови, затверджених спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань архітектури та містобудування.

Регіональні правила забудови після їх погодження з відповідними органами містобудування та архітектури, охорони культурної спадщини, земельних ресурсів, природоохоронними, санітарно-епідеміологічними органами затверджуються відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними радами. Зат-

верджені регіональні правила забудови підлягають оприлюдненню через регіональні засоби масової інформації.

Регіональні правила забудови є обов'язковими для суб'єктів містобудування на території відповідного регіону за винятком населених пунктів, для яких рішенням сільських, селищних, міських рад затверджені місцеві правила забудови цих населених пунктів [24].

Формування системи просторового планування в регіоні здійснюється в основному шляхом розробки містобудівної документації, тобто документації, яка є системою проектних та інших матеріалів щодо прогнозування розвитку і планування територій, їх забудовою та реконструкцією [23]. Регіональний рівень містобудівної документації з урахуванням загальнодержавних пріоритетів дає змогу вирішувати питання територіального розвитку окремих регіонів України (Автономна Республіка Крим, окремі області та адміністративні райони). Цей рівень включає також розробку схем планування окремих частин території України – узбережжя Чорного та Азовського морів, гірських територій Карпат, територій, що постраждали внаслідок аварії на ЧАЕС, транскордонних регіонів.

Згідно зі ст. 5 Закону України “Про основи містобудування” при здійсненні містобудівної діяльності мають бути забезпечені:

- розробка містобудівної документації, проектів конкретних об'єктів згідно з вихідними даними на проектування, з дотриманням державних стандартів, норм і правил, регіональних і місцевих правил забудови;
- розміщення і будівництво об'єктів відповідно до затверджених у встановленому порядку містобудівної документації та проектів цих об'єктів;
- раціональне використання земель і територій для містобудівних потреб, підвищення ефективності забудови та іншого використання земельних ділянок;
- охорона культурної спадщини, збереження традиційного характеру населених пунктів;
- урахування державних та громадських інтересів при плануванні й забудові територій;
- урахування законних інтересів та вимог власників або користувачів земельних ділянок та будівель, що оточують місцезнаходження будівництва;
- інформування через засоби масової інформації громадян про плани перспективного розвитку територій і населених пунктів, розміщення містобудівних об'єктів;
- участь громадян, об'єднань громадян в обговоренні містобудівної документації, проектів окремих об'єктів і внесення відповідних пропозицій державним органам, органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам і організаціям;
- захист прав громадян та громадських організацій згідно із законодавством [23].

Важливим аспектом розвитку системи планування територій на регіональному рівні є впровадження нової містобудівної документації, яка відповідає всім вимогам сучасного становлення регіонів і приходить на зміну старим, галузево спрямованим даним. На сьогодні в Україні вже завершено розробку нових схем планування шести регіонів: Автономної Республіки Крим, Вінницької, Львівської, Миколаївської, Одеської та Черкаської областей. Триває розробка схем планування ще 16 областей. 15 цих документів розробляються в інституті “Діпромiсто”, а ще один (схема планування Київської області) – в Інституті НДП містобудування.

Прикладом однієї з найбільш вдалих розробок є Схема планування території Львівської області, яка є прикордонним регіоном з розвинутими міждержавними та міжрегіональними економічними зв'язками, транзитною зоною з перспективним проходженням міжнародних європейських транспортних коридорів Київ – Берлін (А-3) та Львів – Ужгород – Словацько-Угорський кордон (А-5). Область входить до складу єврорегіонів “Карпати” і “Буг”, що відкриває додаткові можливості для розв’язання спільних транскордонних соціально-економічних та екологічних проблем. З містобудівного погляду Львівська область є центральним планувальним вузлом для формування надобласного економічного регіону та міжобласної системи розселення (включаючи Івано-Франківську, Чернівецьку, Закарпатську, Волинську та Рівненську області). На цій єдиній планувальній основі передбачається розвиток системоформуючих міжобласних демографічних та соціально-економічних зв'язків [33].

У процесі розробки схеми планування території з метою аналізу соціально-економічного та містобудівного розвитку Львівської області та виявлення внутрішніх диспропорцій між окремими адміністративно-територіальними одиницями запроваджено систему показників, яка враховує особливості розвитку соціально-економічного комплексу Львівщини. Загалом у межах області виділено 5 планувальних районів: Північний, Північно-Східний, Центральний, Прикарпатський та Карпатський.

Серед розробок схем планування особливого значення набувають проекти, які стосуються планування спільного розвитку територій кількох областей або розвитку транскордонних регіонів, що охоплюють прикордонні території України та сусідніх держав. Інститутом “Діпромісто” виконано ще один важливий містобудівний проект для півдня України – схеми планування території узбережжя Азовського та Чорного морів [33].

У межах прибережної смуги, що займає близько однієї п'ятдесятої частини території України, проживає одна десята частина населення. З погляду містобудівного розвитку прибережних територій Чорного та Азовського морів важливим є врахування загальнодержавних інтересів при плануванні територіального розвитку окремих областей, які прилягають до морського узбережжя. Тільки тільки за умови врахування цих інтересів можлива розробка наступного комплексу містобудівної документації на місцевому рівні. Серед головних завдань, які вирішені у Схемі планування узбережжя, можна виділити встановлення меж Приморського регіону та додаткове визначення 90 тис. га територій, які необхідно зарезервувати виключно для розміщення рекреаційно-оздоровчих закладів. Як свідчать розрахунки чисельності організованих відпочиваючих, що одночасно можуть перебувати у регіоні, може становити 3 млн осіб проти 455 тис. осіб на сьогодні. Цей регіональний проект має велике значення для розвитку регіонального планування у приморських областях та районах. Він започатковує серію міжобласних розробок, що стосуються розвитку найбільш проблемних регіонів. Перспективною у подальшому є розробка аналогічних проектів для зони Карпат, Полісся, Донбасу, Промислового Придніпров'я [33].

Для України важливого значення набуває розвиток єврорегіонів, що має сприяти інтенсифікації міждержавного співробітництва у сфері просторового планування. Для нашої країни актуальними питаннями є розвиток єврорегіонів “Буг”, “Карпати”, “Нижній Дунай”, “Ярославівна”, “Дніпро”, “Слобожанщина”, “Верхній



Прут”. Розвиток територій у євро регіонах підтримується завдяки спеціальним міжнародним програмам.

Іншим перспективним напрямом є розвиток транскордонних регіонів у межах адміністративних одиниць суміжних держав. Йдеться про формування семи транскордонних регіонів: Україна-Польща, Україна-Словаччина, Україна-Угорщина, Україна-Румунія, Україна-Білорусь, Україна-Росія та Україна-Молдова. На сьогодні вже завершено розробку транскордонних проектів “Україна-Словаччина” та “Україна-Білорусь”; на стадії розробки перебувають ще три транскордонні проекти – “Україна-Польща”, “Україна-Угорщина” та “Україна-Молдова” [33].

Розробці документації щодо сфери планування території регіону передують ціла низка заходів, спрямованих на врахування інтересів громади певної території. Визначаються наступні кроки щодо врахування громадських інтересів під час планування територій: “... спеціально уповноважений орган з питань містобудування та архітектури Автономної Республіки Крим, обласні, районні державні адміністрації:

- інформують населення через засоби масової інформації та письмово органи місцевого самоврядування про розроблення схем планування відповідних територій;
- залучають представників відповідних територіальних громад, сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів до участі в обговоренні схем планування;
- готують пропозиції щодо погодження інтересів територіальних громад у разі виникнення розбіжностей при вирішенні питань планування територій” [24].

Територіальні громади під час здійснення планування відповідних територій мають право та можливість впливати на процес територіального планування, зокрема:

- право на одержання інформації про планування територій та його можливі наслідки;
- подавати пропозиції і зауваження до схем планування територій;
- брати участь в обговоренні схем планування територій, в тому числі з планування територій суміжних адміністративно-територіальних одиниць.

Важливими питаннями розвитку системи планування на регіональному рівні в сучасних умовах залишаються розроблення та оновлення містобудівної документації. Основною проблемою при цьому є недостатність фінансування робіт. Не набули поширення при розробленні та оновленні містобудівної документації сучасні геоінформаційні технології та використання даних містобудівного кадастру. Ускладнює розроблення містобудівної документації те, що території не забезпечені сучасною картографічною основою. Наразі більшість територій районів та областей не мають закріплених на місцевості та координованих меж. Відсутність містобудівної документації призводить до зловживань з боку органів виконавчої влади і місцевого самоврядування та прийняття суперечливих рішень щодо забудови територій, а також до таких проблем, як непосильність для місцевих бюджетів витрат на розроблення містобудівної документації, в тому числі брак опорної інформації та геодезичної підоснови; нормативна невизначеність містобудівних документів, відсутність актуальної топографо-геодезичної інформації необхідних масштабів, підтримки та оновлення цієї інформації із забезпеченням її доступності та відсутність єдиної підоснови для розроблення й моніторингу реалізації містобудівної документації, а також відомча відокремленість роботи державного земельного кадастру і органів земельних ресур-

сів, служб технічної інвентаризації нерухомості від інженерно-геодезичних підрозділів органів містобудування та архітектури і, як наслідок, брак в областях та районах України системної інформації про територію.

Діяльність щодо регулювання сфери планування розвитку територій полягає в аналізі стану містобудування, прогнозуванні його розвитку, підготовці, затвердженні та реалізації державних, регіональних і місцевих містобудівних програм, містобудівної документації, координації взаємодії суб'єктів містобудівної та архітектурної діяльності, контролі за дотриманням законодавства у сфері містобудування, державних стандартів і норм, регіональних та місцевих правил забудови населених пунктів, вимог вихідних даних, затвердженої містобудівної документації та проєктів конкретних об'єктів, раціональним використанням територіальних і матеріальних ресурсів при проєктуванні та будівництві.

В систему регулювання сфери планування розвитку територій входять такі інституції.

1. Державні органи виконавчої влади з питань містобудування та архітектури на центральному, регіональному і місцевому рівнях (що регулюють містобудівну діяльність): профільне міністерство; обласні органи виконавчої влади з питань містобудування та архітектури; районні відділи (управління) містобудування та архітектури; головні управління містобудування та архітектури міських державних адміністрацій; відділи (управління) містобудування та архітектури районних у містах державних адміністрацій. Ключовими посадами в управлінні зазначеними органами є головні архітектори міста, району в місті.

2. Органи місцевого самоврядування – обласні, районні, міські ради, що через комісії з питань будівництва, архітектури, містобудування здійснюють підготовку та прийняття рішень щодо планування, розвитку, забудови територій, регулювання актів управління.

3. Спеціальні органи державного нагляду (контролю) у сфері будівництва та архітектури (державна архітектурно-будівельна інспекція Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України) з представництвами на регіональному та місцевому рівнях, що контролюють і регулюють дозвільну систему галузі.

4. Проєктні інститути містобудування, організації генерального проєктування, установи, проєктні фірми, що формують “пропозицію” на ринку архітектурного проєктування.

5. Будівельні організації та установи генерального підряду, що формують будівельні послуги.

6. Національна спілка архітекторів України; Будівельна палата України; Українська асоціація якості; Центральний комітет профспілки працівників будівництва та промисловості будівельних матеріалів України; Українська будівельна асоціація; інші асоціації та громадські неприбуткові об'єднання архітекторів і будівельників, що виконують дорадчу, координаційну та наглядово-контрольну функції з органами державної влади та місцевого самоврядування.

7. Інвестори, замовники будівництва (проєктування), агентства нерухомості, суб'єкти господарської діяльності, фізичні та юридичні особи.

Питання участі громадськості та врахування її думки при прийнятті тих чи інших рішень в сфері планування розвитку територій на регіональному рівні також мають велике значення.

Характерною рисою сучасного розвитку просторового планування в країні є необхідність запровадження загальноєвропейських принципів, які наголошують на правах людини, пов'язаних з простором, та демократичних заходах територіального становлення. Україна, розміщена в центральній частині Європи, визначає загальноєвропейське співробітництво як можливість запровадження просторового планування, орієнтованого на вирішення проблем територій, тому й розвивається під впливом міжнародних факторів, зокрема відповідно до вимог Європейської хартії регіонального/просторового планування (Торремолінос, 1983 р.) та Європейських керівних принципів сталого просторового розвитку Європейського континенту (м. Ганновер, 2000 р.).

На шостій Європейській хартії регіонального/просторового планування (Торремоліноська хартія) було визначено, що регіональне просторове планування є географічним відображенням економічної, соціальної, культурної та екологічної політики суспільства [32, с. 20–25].

Одночасно це наукова дисципліна, управлінський механізм та програма, які було розроблено як міждисциплінарний та всебічний підхід, спрямований на збалансований регіональний розвиток та фізичну організацію простору відповідно до загальної стратегії.

*Європейський вимір.* Регіональне просторове планування сприяє кращому просторовому плануванню в Європі та пошуку вирішення проблем, що виходять за національні кордони, а отже має на меті створення відчуття спільної ідентичності, з урахуванням відносин Північ-Південь та Схід-Захід.

*Характеристика.* В центрі уваги регіонального/просторового планування перебувають людина та її добробут, а також взаємовідносини людини з навколишнім середовищем. Завданням регіонального/просторового планування є забезпечення кожного громадянина таким середовищем та якістю життя, які сприяли б розвитку його особистості у спланованому в людському вимірі навколишньому світі.

Регіональне/просторове планування має бути демократичним, всебічним, функціональним та орієнтованим на тривалу перспективу.

*Демократичність:* планування має здійснюватись таким чином, щоб забезпечити участь громади та її політичних представників у цьому процесі.

*Всебічність:* планування має забезпечувати координацію різноманітних секторальних програм та інтегрувати їх у єдиний інтегрований підхід.

*Функціональність:* воно має враховувати існування регіональної свідомості, що базується на спільних цінностях, культурі та інтересах, які іноді перетинають адміністративні та територіальні кордони, а також брати до уваги існуючі інституційні домовленості між різними країнами.

*Орієнтованість на тривалу перспективу:* воно має аналізувати та враховувати тривалу перспективу: довгострокові тенденції та шляхи розвитку економічних, соціальних, культурних, екологічних та пов'язаних з охороною навколишнього середовища явищ і видів діяльності.

*Дія:* Регіональне просторове планування має враховувати існування розмаїття індивідуальних та інституційних суб'єктів прийняття рішень, які впливають на організацію простору, вірогідність усіх прогностичних досліджень, ринкові умови,

особливості управлінських систем і різноманітні соціально-економічні та еколого-кліматичні умови.

*Фундаментальні цілі.* Регіональне/просторове планування одночасно ставить такі чотири цілі:

1. *Збалансований соціально-економічний розвиток регіонів.* Беручи до уваги економічні процеси, що впливають на Європу в цілому, специфічні регіональні ознаки та важливу роль, що відіграють моделі розвитку і мережі зв'язку, воно має контролювати зростання регіонів, які є перевантаженими або розвиваються занадто швидко, стимулювати розвиток відсталих регіонів та підтримувати чи створювати інфраструктуру, необхідну для пришвидшення економічного зростання таких регіонів, що мають серйозні проблеми з безробіттям, зокрема шляхом упорядкування трудової міграції на загальноєвропейському рівні. Периферійні райони, що мають особливі потреби і структурний потенціал для соціально-економічного розвитку, повинні мати більш тісний зв'язок з промисловими та економічними центрами Європи.

2. *Покращення якості життя.* Регіональне/просторове планування стимулює покращення якості життя, зокрема у сферах побуту, праці, культури, дозвілля, сприяє підвищенню добробуту кожної людини шляхом створення робочих місць і надання економічних, соціальних та культурних послуг для забезпечення потреб різних верств населення у різних регіонах.

3. *Відповідальний менеджмент природних ресурсів та захист навколишнього середовища.* Сприяючи розвитку стратегій, що мінімізують конфлікт між зростаючим попитом на природні ресурси та потребою у їх збереженні, регіональне просторове планування спрямовується на запровадження відповідального менеджменту навколишнього середовища, земельних, ґрунтових, повітряних, водних, енергетичних ресурсів, фауни і флори, приділяючи особливу увагу збереженню природної, культурної та архітектурної спадщини.

4. *Раціональне землекористування.* З метою досягнення вищезазначених цілей землекористування має відповідати місцезнаходженню, організації та розвитку великих міських та промислових комплексів, основним інфраструктурам, а також вимагам захисту сільськогосподарських та лісових угідь. Будь-яка програма регіонального просторового планування має обов'язково доповнюватися програмою землекористування: лише таким чином можна досягти цілей, що становлять загальнодержавний інтерес.

*Реалізація завдань регіонального просторового планування.* Реалізація завдань регіонального просторового планування є політичним питанням. Велика кількість приватних та державних інституцій впливають своїми діями на розробку та зміну організації простору. Регіональне просторове планування відображає прагнення до міждисциплінарної інтеграції, координації та співпраці між залученими до цього процесу сторонами.

*Пошук узгодженості між різними секторами.* Це прагнення до координації стосується більшою мірою розподілу населення, господарської діяльності, житла, комунальних служб та енергопостачальня, транспорту, водопостачання та водоочищення, запобігання забрудненості і переробки відходів, охорони навколишнього природного середовища, історичної та культурної спадщини, інших ресурсів.

*Посилення координації та співпраці між різними рівнями прийняття рішень і стабілізації фінансових ресурсів.* Різноманітні органи, що залучені до регіональ-

ного просторового планування, повинні мати повноваження приймати та втілювати в життя відповідні рішення, а також необхідні фінансові ресурси. Для забезпечення оптимального рівня координації, узгодження між місцевими, регіональними, національними та європейським рівнями, в тому числі і в сфері транскордонної співпраці, в діяльності цих органів мають завжди враховуватися всі заходи, що проводяться або заплановані на інших рівнях, а отже, між цими органами має відбуватися постійний обмін інформацією.

*На місцевому рівні:* узгодження планів розвитку органів місцевого самоврядування з урахуванням основних пріоритетів регіонального та національного планування.

*На регіональному рівні:* цей рівень є найкращим для впровадження програм регіонального просторового планування, узгодження позицій органів державного управління та органів місцевого самоврядування, а також для координації між регіональними владами сусідніх держав.

*На національному рівні:* координація різних програм регіонального просторового планування і домовленостей щодо регіональної допомоги, а також гармонізація пріоритетів політики національного та регіонального розвитку.

*На європейському рівні:* координація програм регіонального/ просторового планування з метою досягнення цілей європейської інтеграції та загального збалансованого розвитку території.

*Участь громади.* Будь-яка програма регіонального просторового планування на всіх рівнях має базуватися на активній участі громадян. Важливо, щоб громадяни отримували чітку і зрозумілу інформацію про кожен з етапів процесу планування, що має бути невід'ємною частиною діяльності відповідних органів влади.

*Зміцнення європейської співпраці.* Європейська конференція міністрів, відповідальних за регіональне просторове планування (СЕМАТ), є ідеальним інструментом для активної співпраці на європейському рівні.

Вона розвиває співробітництво між Радою Європи та Європейським Союзом, а також відповідними міжурядовими організаціями. Конференція представляє регулярні доповіді щодо європейської співпраці у цій сфері на засіданнях Парламентської Асамблеї і Постійної конференції місцевих та регіональних влад Європи.

Крім інтенсифікації політичної співпраці між державами, вона стимулює співпрацю у галузі планування, зокрема з таких питань, як довгострокове прогнозування, регіональна статистика, картографія і термінологія. Конференція має оволодіти науковими, адміністративними, технічними та фінансовими інструментами, необхідними для досягнення її цілей, зокрема шляхом створення концепції європейського регіонального планування.

Міністри зобов'язуються рекомендувати своїм урядам взяти до уваги викладені у Європейській хартії регіонального просторового планування принципи і цілі та будувати міжнародну співпрацю з огляду на досягнення європейської політики планування сталого просторового розвитку.

У додатку до хартії визначено:

*Конкретні цілі.* Усі принципи, закладені у цій хартії, було розроблено в рамках роботи Європейської конференції міністрів, відповідальних за регіональне просторове планування.

Сільськогосподарські райони відіграють вирішальну роль у реалізації політики сталого розвитку. Важливо створити сприятливі життєві умови в сільській місцевості, які стосуються всіх економічних, соціальних, культурних та екологічних аспектів, а також розвитку інфраструктури. Одночасно необхідно розрізняти малорозвинені периферійні сільськогосподарські регіони і регіони, наближені до великих міських агломерацій.

Розробляючи плани місцевого і регіонального розвитку необхідно брати до уваги питання збереження природних ландшафтів і управління ними.

Збалансована міська структура вимагає систематичного виконання планів землекористування і застосування інструкцій з розвитку господарської діяльності заради покращення умов життя громадян.

Особливу увагу слід приділити питанням покращення житлових умов, розвитку громадського транспорту та іншим заходам, спрямованим на стримування надлишкової міграції.

Відновлення архітектурної спадщини, історичних пам'яток має бути невід'ємною частиною місцевих і державних програм планування.

Розвиток прикордонних районів більш за все потребує узгодженості в діях держав, метою яких є відкритість кордонів та запровадження транскордонних консультацій і співпраці, а також спільне використання об'єктів інфраструктури.

Держави мають сприяти прямим контактам між відповідними регіонами та громадами згідно з Європейською рамковою конвенцією щодо транскордонного співробітництва між місцевими владами та громадами.

У прикордонних районах без попередніх консультацій з усіма зацікавленими державами не можна реалізувати жодний проект, що може мати негативні наслідки для навколишнього середовища країн-сусідів.

Просторовий менеджмент має приділяти особливу увагу збереженню та розвитку гірських районів, зважаючи на їх важливість для екологічного, економічного, соціального, культурного та сільськогосподарського секторів, їх цінність як депозитаріїв природних ресурсів, а також враховуючи велику кількість проблем, що існують у цих регіонах.

*Регіони зі структурними проблемами їх розвитку.* де умови життя і праці мало змінилися, зокрема з історичних причин, або ті, яких не торкнулися зміни економічного життя, потребують особливої допомоги, пов'язаної з відмінностями, що існують між умовами життя і праці різних держав.

*Депресивні регіони.* Особливі програми мають бути розроблені для регіонів, де розвиток господарської діяльності значно загальмувався після промислової реструктуризації та морального і фізичного старіння інфраструктури.

*Приморські райони і острови.* Розвиток масового туризму і транспорту в Європі, а також індустріалізація приморських районів та островів вимагають специфічних програм для цих регіонів для того, щоб забезпечити збалансований розвиток та скоординовану урбанізацію з урахуванням потреб у захисті навколишнього природного середовища і регіональних особливостей. Особливу увагу слід приділити окремим питанням розвитку приморських районів, зокрема розвитку їх транспортної інфраструктури.

### 4.3. ДЕРЖАВНІ ПРОГРАМИ ПОДОЛАННЯ ДЕПРЕСИВНОСТІ ТЕРИТОРІЙ

На кожному етапі розвитку регіональна політика держави має забезпечувати баланс між стимулюванням найбільш перспективних територій і запровадженням дієвого механізму для подолання економічної та соціальної нерівності. Така політика сприяє інтеграції суспільства, дає можливість знизити рівень регіональних відмінностей. Саме тому серед очікуваних результатів реалізації Державної стратегії регіонального розвитку до 2015 року визначені такі як:

- забезпечення додержання визначених державних соціальних гарантій для кожного громадянина незалежно від місця його проживання;
- подолання депресивного стану окремих територій, своєчасне і комплексне розв'язання проблем охорони довкілля [49].

Поняття “депресивна територія” вживають учені-регіоналісти європейських держав ще з початку 50-х рр. в ХХ ст. У нашій країні поняття “депресивна територія” стало широко використовуватись в науковій сфері в середині 1990-х рр., що було пов'язано з пошуком причин економічної кризи та активізацією регіональних досліджень. Водночас і сьогодні однозначного тлумачення терміна “депресивна територія” немає.

Багато дослідників трактують поняття “депресивна територія” як промисловий регіон, де відбувається стагнація базових галузей економіки. За визначенням А. Новикової, під “депресивною слід розуміти промислово розвинену територію, кризовий стан якої є виявом структурної кризи економіки та нерівномірності розвитку промислового виробництва за галузями та регіонами України” [41]. Дехто з російських учених висловлює думку, що “до депресивних належать території з досить високим рівнем накопиченого економічного потенціалу, значною часткою промислового виробництва в структурі господарства і відносно високим рівнем кваліфікації місцевих трудових ресурсів, які в результаті низької конкурентоспроможності профільних галузей економіки потрапили в глибоку та стійку економічну кризу, мають помітно вищий рівень безробіття, низьку інвестиційну активність та порівняно низький середньодушовий рівень бюджетної забезпеченості” [10].

Більш широке трактування поняття “депресивна територія” наведене в роботах Я. Шевчука та Ф. Заставного. На їхню думку, депресивними можуть бути не лише промислові, а й інші типи регіонів (територій) де спостерігається стагнація економіки, погіршуються демографічна ситуація та знижується рівень життя населення. На необхідності відходу при визначенні сутності поняття “депресивний регіон”, від переважно індустріальних критеріїв наголошують також О. Шаблій та О. Вістьак [8].

Водночас поряд з терміном “депресивна територія” в науковій літературі для позначення подібних регіонів використовуються поняття “проблемна територія”, “відстала територія”, “слабкорозвинена територія”, “кризовий регіон” і навіть “інфартний регіон”.

В Україні сьогодні головним документом, у якому подається визначення депресивності регіону, є Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів”, у якому наводяться такі ознаки депресивності:

– депресивна територія – регіон чи його частина (район, місто обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення), що визнаються депресивними за умов та в порядку, визначених цим законом;

– промисловий район – район, у якому частка зайнятих у промисловості перевищує частку зайнятих у сільському господарстві, а також райони, на території яких розташовані закриті або такі, що перебувають на стадії закриття вугледобувні та вуглепереробні підприємства;

– сільський район – район, у якому частка зайнятих у сільському господарстві перевищує частку зайнятих у промисловості [28].

У ст. 9 зазначеного закону більш детально встановлюються вимоги до показників, які можуть стати підставою для надання статусу депресивного регіону [28]:

Депресивним може бути визнано:

1. Регіон, у якому протягом останніх п'яти років середній показник обсягу валового регіонального продукту (до 2004 р. – обсягу валової доданої вартості) на одну особу є найнижчим.

2. Промисловий район, у якому протягом останніх трьох років рівень зареєстрованого безробіття та частка зайнятих у промисловості є значно вищими, а обсяг реалізованої промислової продукції (робіт, послуг) на одну особу та рівень середньомісячної заробітної плати є значно нижчими за відповідні середні показники розвитку територій цієї групи.

3. Сільський район, у якому протягом останніх трьох років щільність сільського населення, коефіцієнт природного приросту населення, рівень середньомісячної заробітної плати та обсяг реалізованої сільськогосподарської продукції (робіт, послуг) на одну особу є значно нижчими, а частка зайнятих у сільському господарстві є значно вищою за відповідні середні показники розвитку територій цієї групи.

4. Місто обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення, в якому протягом останніх трьох років рівень зареєстрованого, зокрема довготривалого, безробіття є значно вищим, а рівень середньомісячної заробітної плати є значно нижчим за відповідні середні показники розвитку територій цієї групи.

Граничні рівні відхилення соціально-економічних показників розвитку територій від середніх показників розвитку територій відповідних груп визначаються Кабінетом Міністрів України.

Аналіз відбору критеріїв свідчить, що депресивними територіями можуть бути міста обласного значення та промислові або сільські райони. Якщо взяти до уваги, що сьогодні частка зайнятих безпосередньо в сільськогосподарському виробництві є незначною і за останні 8 років суттєво скоротилась, то депресивний сільський район за визначенням цього закону віднайти практично неможливо.

Якщо ж розглядати критерії для визнання району депресивним, то сукупність умов, які мають існувати одночасно, є досить складним і заплутаним.

Так, для промислового району такими показниками є:

– рівень зареєстрованого безробіття значно вищий (понад 1,25) від середнього по групі;

– частка зайнятих у промисловості значно вища (понад 1,25);

– обсяг реалізованої промислової продукції (робіт, послуг) на одну особу значно нижчий (менше 0,75);

– рівень середньомісячної заробітної плати значно нижчий (менше від 0,75).



Причому всі показники мають бути достатніми для визнання району депресивним протягом останніх трьох років, тобто практично отримати такий статус на підставі нинішніх критеріїв просто неможливо.

У 2008 р. м. Яремча було єдиним містом-претендентом для визнання його депресивним і є кандидатом на такий статус і в 2010 р. Це при тому, що в місті стабільно зростає чисельність населення, а вартість землі є дуже високою. Водночас м. Кіровськ з Луганської області, в якому було закрито всі шахти, де працювало місцеве населення і де в результаті цього закриття сильно деградувала вся соціальна сфера, не входить до переліку депресивних. Також претендентами на статус депресивних є м. Білгород-Дністровський з Одеської області, м. Новий Роздол з Львівської області та м. Новодністровськ Чернівецької області. Водночас це не останні міста в Україні і жодних реальних підстав для визнання депресивними для цих міст явно немає [64].

Фактично кожна з українських областей має “проблемні” території, які, на жаль, відповідно до українського законодавства не можуть бути локалізованими, а отже, до них не можуть застосовуватись жодні механізми державної підтримки, які передбачені нормативними актами.

Проблематичними з погляду розвитку залишаються території в межах району, розміщені в зонах ризикової доступності. Територія навколо міста обласного чи навіть районного значення в межах прийнятної доступності (для населення навколишніх сіл це до 30 хв) ще якимось розвивається і не має стрімкого зниження чисельності населення. У решті територій району, які розміщені за межами такої доступності, відбуваються незворотні процеси, села стають знелюднілими, бізнес не розвивається. Проте для територій, які насправді є депресивними, жодні законодавчі критерії не діють, і ці території не можуть отримати статус депресивних, оскільки такий статус дається винятково адміністративно-територіальним одиницям, що перераховані в Постанові Кабінету Міністрів України від 2 березня 2010 р. № 235 “Про затвердження Порядку здійснення моніторингу соціально-економічних показників розвитку регіонів, районів та міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення для визнання територій депресивними” [50].

Згідно з цією постановою в Україні буде здійснюватися щорічний моніторинг показників розвитку регіонів, районів та міст, за результатами якого готуватимуться пропозиції щодо визнання територій депресивними та надання їм відповідної допомоги. Моніторинг ґрунтуватиметься на відомостях державних статистичних спостережень та інших даних, що подаються до Мінекономіки центральними органами виконавчої влади [50].

Для полегшення проведення моніторингу буде проводитись класифікація районів в Автономній Республіці Крим та областях з їх відповідним поділом на промислові та сільські. Район є промисловим, якщо кількість осіб, зайнятих у промисловості, перевищує кількість осіб, зайнятих у сільському господарстві, сільським же – той, у якому превалює частка осіб, зайнятих у сільському господарстві.

Якщо однозначне визначення категорії району неможливе, будуть аналізуватися його додаткові показники. Наприклад, промисловими визнаються райони, у яких обсяг реалізованої промислової продукції на одну особу становить не менше від 50% середнього показника в сукупності районів. Відповідно райони, які не відповідають таким умовам, вважатимуться сільськими.

На підставі отриманих від держадміністрацій відомостей Міністерство економіки до 1 липня кожного наступного року здійснюватиме моніторинг та класифікацію районів.

Фактично депресивна згідно з українським законодавством територія є лише одним з типів “проблемної” території. Різні типи таких проблемних територій потребують різних інструментів розвитку.

Російський вчений І. Тургель у роботі [65] сформулювала основні відмінні риси між відсталими та депресивними регіонами (табл. 4.2).

Таблиця 4.2

Характерні риси окремих видів проблемних територій

Відсталі (слабкорозвинені)	Депресивні
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Тривала стагнація</li> <li>2. Низька інтенсивність господарської діяльності</li> <li>3. Малодиверсифікована галузева структура економіки</li> <li>4. Слабкий науково-технічний потенціал</li> <li>5. Низький рівень розвитку соціальної сфери</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Високий рівень накопиченого науково-технічного потенціалу</li> <li>2. Значна частка промисловості в структурі економіки</li> <li>3. Відносно високий рівень кваліфікації кадрів</li> </ol>

У цьому ж дослідженні зазначається, що депресивні території можуть бути старопромисловими, агропромисловими та добувними (гірничодобувними). Водночас ознаки депресивних територій, наведені в табл. 4.2, практично відкидають будь-яку ймовірність того, що аграрні регіони взагалі можуть претендувати на статус депресивних.

Найсуттєвішою відмінністю депресивних територій від інших видів проблемних територій є те, що, на противагу останнім, вони характеризуються не окремими кризовими явищами (проблемами), а комплексною, системною, тривалою стагнацією основних соціально-економічних параметрів.

Інакше кажучи, методологічні підходи до визначення депресивності регіонів мають базуватись на тому, що депресивними території можна вважати лише тоді, коли їх соціально-економічний розвиток характеризується такими негативними ознаками: системністю, тривалістю, комплексністю, гостротою, багатоаспектністю, масштабістю, динамічністю; неспроможністю регіону самостійно подолати негативні тенденції соціально-економічного розвитку.

При цьому системність, комплексність та масштабність мають бути значними; тривалість – довгочасною; гострота та багатоаспектність – високими; динамічність – стабільно негативною.

Узагальнююча типологія депресивних територій може мати такий вигляд (рис. 4.3).

З огляду на складність проблематики законодавство різних держав сьогодні оперує різними термінами і критеріями для визначення проблемних з погляду регіонального розвитку територій і підбору для кожного типу території окремого інструменту державної підтримки та стимулювання розвитку.



Рис. 4.3. Типологія депресивних територій [8]

В Україні відповідно до Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів” передбачається розробляти програми подолання депресивності окремих територій.

Для практичного запровадження програм подолання депресивності територій у 2006 р. було затверджено Порядок здійснення моніторингу показників розвитку регіонів, районів і міст республіканського в Автономній Республіці Крим і обласного значення для визнання територій депресивними. У 2010 р. цей порядок був доопрацьований з цього приводу була прийнята постанова уряду, як уже зазначалося.

Для територій, які за визначеними законом критеріями визнаються депресивними, передбачена можливість розробки та реалізації програм подолання депресивності. Такі території через наявність особливо гострих структурних, ресурсних чи інших проблем не в змозі без суттєвої фінансової та організаційної допомоги з боку центральних органів виконавчої влади забезпечити стійкий поступальний економічний розвиток.

Державне стимулювання розвитку депресивних територій здійснюється на принципах:

- об’єктивності і відкритості при визначенні таких територій;
- одночасної концентрації зусиль і коштів на відносно невеликій кількості

територій з метою досягнення максимального соціально-економічного розвитку;

- неприпустимості використання цільової державної підтримки для фінансування поточних потреб територій;
- максимального використання можливостей самих територій у розробці і реалізації відповідної системи заходів [28].

Програма подолання стану депресивності території – взаємопов'язаний за змістом, термінами виконання, можливостями і виконавцями комплекс заходів правового, організаційного, економічного, фінансового, соціального спрямування, у забезпеченні яких задіяні фінансові та інші ресурси держави і регіону [28]. Програма подолання депресивності території включає:

- коротку характеристику депресивної території, аналіз причин депресивного стану;
- заходи центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо подолання стану депресивності території, строк їх здійснення, обсяги фінансування з державного, місцевих бюджетів та інших джерел, передбачених законодавством;
- порядок здійснення моніторингу виконання програми, показники розвитку, за якими визначатимуться результати її виконання;
- загальну оцінку очікуваної соціально-економічної ефективності реалізації програми [28].

Програма розробляється виходячи з глибокого аналізу причин депресивного стану території, спрямована на досягнення чітко визначених результатів і затверджується Кабінетом Міністрів України. Строк, на який території надається статус депресивної, не повинен перевищувати семи років.

З метою стимулювання розвитку депресивних територій можуть вживатися такі заходи:

- цільове спрямування державних капітальних вкладень на розвиток виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктури;
- надання державної підтримки, в тому числі фінансової, малим підприємствам, сприяння формуванню інфраструктури розвитку підприємництва;
- спрямування міжнародної технічної допомоги на розв'язання актуальних соціально-економічних та екологічних проблем, а також на інші важливі заходи;
- сприяння зайнятості населення, забезпечення цільового фінансування програм перекваліфікації та професійного розвитку трудових ресурсів, розвитку соціальної сфери, зокрема житлового будівництва, охорони здоров'я та охорони довкілля;
- надання іншої державної підтримки розвитку таких територій.

Сума коштів, що передбачається на фінансування всіх програм подолання депресивності території протягом одного року з державного бюджету, не може бути меншою, ніж 0,2% доходної частини державного бюджету за відповідний період.

Під час визначення обсягів коштів, призначених для стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій, не враховуються суми доцільних витрат на вирівнювання та субвенцій, що спрямовуються на виконання органами місцевого самоврядування власних та наданих законом повноважень органів виконавчої влади, а також кошти, що спрямовуються згідно із законодавством на ліквідацію наслідків надзвичайних екологічних ситуацій, техногенних катастроф та стихійного лиха.

Міністерством економіки був проведений моніторинг соціально-економічних показників регіонів відповідно до вимог до Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів” й нормативних документів. Проте виявилось, що за результатами моніторингу жодна територія не підпадає під статус депресивної, тобто критерії визначення депресивності, закладені в законі, є дуже жорсткими і саме тому потребують доопрацювання.

#### 4.4. ДЕРЖАВНІ ЦІЛЬОВІ ПРОГРАМИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Державні цільові програми є інструментом державного управління, покликаним забезпечити реалізацію окремих пріоритетних напрямів державної регіональної політики, який діятиме лише в окремих регіонах і спрямовується не на підтримку таких регіонів в цілому, а на цільове розв’язання в них системних проблем.

Відповідно до Закону України “Про державні цільові програми” державна цільова програма визначається як комплекс взаємопов’язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв’язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням [16].

Державні цільові програми поділяються на такі види:

- загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля, які охоплюють всю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади;

- інші програми, метою яких є розв’язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки.

Крім того, класифікація цільових програм здійснюється за такими основними ознаками: за рівнем, сферою впливу та реалізації; за спрямованістю та специфікою проблем і цілей; за термінами виконання.

За рівнем, сферою впливу та реалізації виділяють міждержавні, державні, міжгалузеві, галузеві, міжрегіональні, регіональні, локальні цільові програми.

За спрямованістю та специфікою проблем і цілей розрізняють державні цільові програми:

- економічні, що спрямовані на розв’язання комплексних галузевих і міжгалузевих проблем виробництва, підвищення його ефективності та якісних характеристик, забезпечення ресурсозбереження, створення нових виробництв, розвиток виробничої кооперації;

- наукові, метою яких є забезпечення проведення фундаментальних досліджень у галузі природничих, суспільних і технічних наук;

- науково-технічні, що розробляються для розв’язання найважливіших науково-технічних проблем, створення принципово нових технологій, засобів виробництва, матеріалів, іншої наукоємної та конкурентоспроможної продукції;

- соціальні, що передбачають розв'язання проблем підвищення рівня та якості життя, безробіття, посилення соціального захисту населення, поліпшення умов праці, розвитку охорони здоров'я та освіти;
- національно-культурні, спрямовані на розв'язання проблем національно-культурного розвитку, збереження національно-культурної спадщини, задоволення інтелектуальних та духовних потреб людини;
- екологічні, метою яких є вжиття загальнодержавних природоохоронних заходів, запобігання катастрофам екологічного характеру та ліквідація їх наслідків;
- оборонні, що розробляються з метою посилення обороноздатності держави;
- правоохоронні, спрямовані на забезпечення правоохоронної діяльності, державної безпеки та боротьбу із злочинністю.

Державні цільові програми можуть бути спрямовані на розв'язання інших проблем, у тому числі регіонального розвитку, що мають державне значення.

За термінами виконання програми поділяють на довгострокові (розраховані на період 5–10 років), середньострокові (3–5 років) і короткострокові (до трьох років). Довгострокові програми спрямовані на досягнення стратегічних цілей. Як правило, досягнення стратегічної мети – це тривалий процес, пов'язаний із суттєвими структурними зрушеннями в економіці, якісними перетвореннями в різних сферах суспільного життя, які через складність проблем не можна здійснити швидко. Середньострокові програми спрямовані на вирішення тактичних завдань, короткострокові – на досягнення оперативних цілей.

Державна цільова програма розробляється за сукупністю певних умов, а саме:

- існування проблеми, розв'язання якої неможливе засобами територіального чи галузевого управління та потребує державної підтримки, координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- відповідність мети програми пріоритетним напрямам державної політики;
- необхідність забезпечення міжгалузевих і міжрегіональних зв'язків технологічно пов'язаних галузей та виробництв;
- наявність реальної можливості ресурсного забезпечення виконання програми [16].

Щороку в Україні реалізуються десятки державних цільових програм у різних галузях і сферах соціально-економічної діяльності. Їх розробка та виконання потребують упровадження спеціального механізму, який визначено Постановою Кабінету Міністрів від 31 січня 2007 р. № 106 “Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм” [52].

Основними стадіями розроблення та виконання державної цільової програми є такі:

- ініціювання розроблення державної цільової програми, розроблення та громадське обговорення концепції програми;
- схвалення концепції програми та прийняття рішення щодо розроблення проекту програми, визначення державного замовника та строків її розроблення;
- розроблення проекту програми – визначення заходів і завдань, що пропонуються включити до неї, а також обсягів і джерел фінансування;
- державна експертиза проекту програми;
- погодження та затвердження програми;

- проведення конкурсного відбору виконавців заходів і завдань програми;
- організація виконання заходів і завдань програми, здійснення контролю за їх виконанням;
- підготовка та оцінка щорічних звітів про результати виконання програми, а в разі потреби – проміжних звітів;
- підготовка та опублікування в офіційних друкованих виданнях заключного звіту про результати виконання програми [16].

Ініціювання розроблення державних цільових програм може здійснюватись Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади, Національним банком України, Національною академією наук України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями.

Ініціатором розробки програми готується проект концепції державної цільової програми, що має містити такі обов'язкові розділи [52]:

1. Визначення проблеми, на розв'язання якої спрямована програма.

У розділі чітко формулюється проблема, обґрунтовується її значущість і відповідність пріоритетам державної політики (з посиланням на документ, в якому визначено пріоритети), порівнюються основні прогностичні показники її розв'язання з відповідними показниками іноземних держав і вітчизняними офіційними статистичними даними, взятими, як правило, за період не менш як 3–5 років до початку розроблення проекту програми, а у разі їх відсутності – з даними наукових досліджень, бухгалтерського обліку тощо (з посиланням на джерела інформації).

2. Аналіз причин виникнення проблеми та обґрунтування необхідності її розв'язання програмним методом.

Подається аналіз причин виникнення проблеми, обґрунтовується неможливість її розв'язання в рамках Державної програми економічного і соціального розвитку, програм розвитку галузей економіки або регіонів, раніше прийнятих програм, а також визначаються основні заходи щодо розв'язання проблеми. Обґрунтування здійснюється з урахуванням кожної з таких підстав розробки програми:

- наявність проблеми, яку не можна розв'язати засобами територіального чи галузевого управління та яка потребує державної підтримки, координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- відповідність мети програми пріоритетним напрямкам державної політики, визначеним у законах України, указах Президента України, програмах діяльності Кабінету Міністрів України, а також у міжнародних договорах (з посиланням на джерело);

- необхідність забезпечення міжгалузевих і міжрегіональних зв'язків;

- наявність реальних можливостей для забезпечення виконання програми: фінансових ресурсів – коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел, матеріально-технічних і трудових ресурсів.

3. Мета програми.

Цей розділ містить чітко і стисло визначену мету державної цільової програми з урахуванням напрямів соціально-економічного та тенденцій науково-технічного розвитку держави.

4. Визначення оптимального варіанта розв'язання проблеми на основі порівняльного аналізу можливих варіантів.

Проводиться аналіз можливих варіантів розв'язання проблеми з визначенням переваг і недоліків таких варіантів, наводяться приклади розв'язання подібних проблем в інших країнах (в основному в проектах концепцій програм з наукових та науково-технічних питань).

5. Шляхи і способи розв'язання проблеми, строк виконання програми.

У розділі визначаються оптимальний варіант розв'язання проблеми, строки виконання програми (як правило, не більш як 5 років) та її завдань і заходів.

6. Очікувані результати виконання програми, визначення її ефективності.

Визначаються показники, зокрема економічні, соціальні, екологічні, яких передбачається досягти в результаті виконання програми, та проводиться їх оцінка з урахуванням офіційних статистичних показників найближчого від початку виконання програми звітного року.

7. Оцінка фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів, необхідних для виконання програми.

У цьому розділі дається оцінка фінансових (з обґрунтуванням обсягів фінансових ресурсів за джерелами фінансування та оцінкою реальних можливостей ресурсного забезпечення виконання програми за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел), матеріально-технічних, трудових ресурсів, необхідних для виконання програми. Під час оцінки обсягів фінансових ресурсів в обов'язковому порядку враховуються прогнозні показники зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків та фінансування на наступні три роки, затверджені в установленому порядку.

Оцінка матеріально-технічних та трудових ресурсів проводиться на підставі основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на наступні три роки, які подаються разом з проектом Закону про Державний бюджет України на відповідний рік, інших прогнозних документів, затверджених в установленому порядку.

На етапі підготовки проекту концепції державної цільової програми надзвичайно важливо забезпечити його громадське обговорення (на засіданнях колегії, конференціях, нарадах, у засобах масової інформації тощо), за результатами якого готуються пропозиції, що враховуються під час доопрацювання проекту. Такий підхід дає змогу знайти найбільш оптимальні та ефективні в існуючих умовах управлінські рішення щодо розв'язання проблем.

Проект концепції програми обов'язково погоджується в установленому порядку з Міністерством фінансів України, Міністерства праці та соціальної політики України, Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України (з наукових, науково-технічних та інноваційних питань, питань трансферу технологій), Міністерства екології та природних ресурсів (з екологічних питань та питань, що стосуються видів діяльності та об'єктів, які відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 27 липня 1995 р. № 554 становлять підвищену екологічну небезпеку), НАЕР (з питань енергозбереження), Держінвестицій та іншими заінтересованими органами виконавчої влади [35]. При цьому враховуються:

- пріоритетність проблеми;
- інноваційна спрямованість;



– обґрунтованість, комплексність та екологічна безпека програмних заходів, строк їх здійснення;

– наявність реальних можливостей фінансування програми за рахунок коштів державного бюджету;

– співвідношення фінансування програми за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел;

– соціально-економічна ефективність програми (рівень наближення до відповідних стандартів ЄС, підвищення конкурентоспроможності, питання енергозбереження тощо), очікувані кінцеві результати виконання програми та її вплив на соціально-економічний та культурний розвиток України.

У разі схвалення концепції програми Кабінет Міністрів України приймає рішення про розроблення проекту державної цільової програми, визначає одного або кількох державних замовників, строк розроблення проекту програми та його подання на розгляд Кабінету Міністрів України.

Відповідно до ст. 9 Закону України “Про державні цільові програми” проект програми повинен містити [16]:

1. Паспорт програми.

2. Визначення мети програми.

3. Обґрунтування шляхів і засобів розв'язання проблеми, а також необхідності фінансування за рахунок коштів Державного бюджету України.

4. Перелік заходів і завдань з визначенням виконавців, строків виконання (в цілому і поетапно), обсягів та джерел фінансування (з розбивкою за роками).

5. Розрахунок очікуваних результатів (економічних, соціальних, екологічних тощо) виконання програми та її ефективності.

6. Розрахунок обсягів та визначення джерел фінансування програми, у тому числі за рахунок коштів Державного бюджету України (з розбивкою за роками).

Паспорт програми включає відомості щодо:

– дати та номери розпорядження Кабінету Міністрів України, яким схвалена концепція державної цільової програми;

– дати та номери закону України або постанови Кабінету Міністрів України, яким програма затверджена;

– назви державного замовника-координатора;

– назви державного замовника;

– посади керівника Програми;

– виконавців заходів Програми;

– строків виконання;

– прогнозних обсягів та джерел фінансування.

Остання позиція подається у такому вигляді (табл. 4.3).

Щоб визначити обсяг фінансових ресурсів для реалізації державної цільової програми, часто використовують методи експертних оцінок, аналогів, структурний і нормативний.

Метод *експертних оцінок* передбачає експертну оцінку необхідних ресурсів для реалізації окремих етапів і програми в цілому групою експертів та подальше узагальнення експертних висновків. Експертний метод застосовують в ситуаціях, коли оцінка ресурсів не може бути здійснена на основі точних розрахунків. Характерними особливостями такого методу є, по-перше, науково обґрунто-

вана організація проведення усіх етапів експертизи, що забезпечує найвищу ефективність роботи на кожному з етапів; по-друге, застосування кількісних методів у процесі як організації експертизи, так і оцінки суджень експертів і формальної групової обробки результатів. Ці дві особливості відрізняють метод експертних оцінок від звичайної експертизи. До основних видів експертних оцінок належать: анкетування і інтерв'ювання; мозковий штурм; дискусія; нарада; оперативна гра; сценарій.

Таблиця 4.3

Прогнозні обсяги та джерела фінансування державної цільової програми

Джерела фінансування	Обсяг фінансування	У тому числі за роками				
		20____	20____	20____	20____	20____
Державний бюджет						
Місцеві бюджети						
Інші джерела						
Усього						

Анкетування і сценарій припускають індивідуальну роботу експерта. Інтерв'ювання може здійснюватися як індивідуально, так і з групою експертів. Інші види експертної оцінки припускають колективну участь експертів у роботі. Незалежно від індивідуальної або групової участі експертів доцільно отримувати інформацію від багатьох експертів. Це дає змогу отримати на основі обробки даних більш достовірні результати, а також нову інформацію.

У багатьох випадках найбільший ефект досягається при комплексному застосуванні кількох видів експертної оцінки.

*Метод аналогів* є одним з видів порівняльного методу, відповідно до якого здійснюється пошук способів вирішення аналогічних завдань, бізнес-ідей, прикладів схожих процесів в інших галузях знань з подальшою адаптацією цих рішень до власного завдання. Однак цей метод складно застосувати, якщо визначаються нові завдання. Тому метод аналогів в основному використовується як допоміжний у низці інших методів.

*Структурний метод* ґрунтується на наближеній оцінці витрат на реалізацію програми за питомою вагою окремих етапів циклу в загальній вартості (трудомісткості) робіт або питомій вазі окремих елементів у загальному кошторисі витрат на програму.

*Нормативний метод* передбачає визначення витрат на реалізацію програми за допомогою нормативів. Розрахунок необхідних обсягів фінансування державної цільової програми часто ускладнюється через відсутність чітких нормативів використання ресурсів різного виду по кожному варіанту заходів програми. Тому вкрай необхідна детальна перевірка розрахунків, яка має проводитися експертним шляхом. Критичний аналіз ступеня обґрунтованості прийнятих у розрахунках нормативів використання необхідних ресурсів є надзвичайно важливою складовою розроблення програмами.

В основу визначення завдань і заходів державної цільової програми покладені такі принципи: взаємопов'язаність; повнота охоплення проблеми; логічність викладу; відсутність суперечностей і повторів.

Виконавцями заходів програми можуть бути підприємства, установи та організації незалежно від форми власності.

Проект державної цільової програми підлягає обов'язковій державній експертизі, що проводиться відповідно до закону.

До обов'язків державного замовника в процесі реалізації цільової програми належить:

- проведення моніторингу виконання завдань і заходів програми;
- подання в установленому порядку фінансової звітності;
- подання в разі потреби щороку Міністерству фінансів України та Міністерству економіки України пропозиції щодо уточнення переліку завдань і заходів на наступний бюджетний період;
- організація розміщення на своєму веб-сайті інформації про перебіг виконання програми.

Інституційному забезпеченню реалізації державної цільової програми, підвищенню прозорості цього процесу, прийняттю більш зважених управлінських рішень сприяє утворення координаційної ради як консультативно-дорадчого органу (для програм з наукових та науково-технічних питань – науково-технічної ради), до складу якої мають входити представники державного замовника, заінтересованих органів виконавчої влади, Національної та галузевих академій наук, підприємств, установ та організацій, які беруть участь у виконанні програми.

Контроль за виконанням державної цільової програми здійснюється з метою:

- забезпечення виконання заходів та завдань програми в установлені строки;
- досягнення передбачених цільових показників програми;
- забезпечення використання фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів за призначенням.

Контроль за виконанням державної цільової програми здійснює Кабінет Міністрів України шляхом розгляду проміжних, щорічних, заключного звітів про результати виконання державної цільової програми та узагальненого висновку про кінцеві результати виконання програми.

Безпосередній контроль за виконанням заходів і завдань програми, ефективним та цільовим використанням коштів її виконавцями здійснюють державні замовники.

Контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів здійснюють спеціально уповноважені органи державної влади відповідно до закону.

Державний замовник програми подає Кабінетові Міністрів України і Міністерству економіки України щорічні звіти про результати виконання державної цільової програми, що містять інформацію про мету програми, дату прийняття та номер нормативно-правового акта, яким її затверджено, про державних замовників та виконавців програми, строк її виконання, обсяги та джерела фінансування з визначенням конкретних бюджетних програм (код, назва бюджетної програми), в рамках яких фактично здійснювалося фінансування, а також результати виконання завдань і заходів, визначених програмою, за звітний період, оцінку ефективності та пропозиції щодо подальшого її виконання [52]. Після завершення терміну дії державної

цільової програми готується заключний звіт, що має бути оприлюднений у засобах масової інформації.

#### **4.5. МОНІТОРИНГ ТА КОНТРОЛЬ В ПРОГРАМНОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РОЗВИТКУ РЕГІОНУ**

Динамічність та складність змін, що відбуваються в Україні зумовлюють виникнення невизначеності в процесах функціонування регіональних соціально-економічних систем. Особливого значення при цьому набувають проблеми вдосконалення управлінських технологій, що враховують тенденції до децентралізації, розширення прав територій, появи якісно нових об'єктів управління.

Головною проблемою регіонального розвитку є досягнення якісного соціально-економічного зростання регіону, яке можливе лише на основі глибокого аналізу його ресурсного забезпечення та ситуації, що склалася на певній території. Саме для цього необхідно сформулювати розгалужені системи моніторингу та контролю як найбільш ефективні інструменти реалізації регіональної політики в цілому та програм соціально-економічного розвитку зокрема.

Окреслена проблема свідчать про необхідність глибокого аналізу процесів і явищ, притаманних формуванню ефективного механізму державного регулювання розвитку регіональних соціально-економічних систем та інструментарію кількісної оцінки параметрів ресурсного забезпечення соціально-економічного зростання.

Розробка методики формалізації стратегічних цілей і тактичних завдань соціально-економічного розвитку регіону необхідна для встановлення єдиних вимог до такого механізму. Вона покликана визначати: єдиний порядок формування системи стратегічних цілей і тактичних завдань соціально-економічного розвитку регіону; порядок формування стратегічних цілей і тактичних завдань місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в розрізі системи цілей і завдань соціально-економічного розвитку території в цілому; механізми формування показників оцінки досягнення поставлених стратегічних цілей і тактичних завдань на рівні як окремого місцевого органу виконавчої влади, так і на рівні адміністративно-територіальної одиниці в цілому; порядок зберігання, обробки і аналізу інформації, необхідної для оцінки досягнення поставлених стратегічних цілей і тактичних завдань.

Упровадження цієї методики в практику управління на регіональному рівні дає змогу:

- підвищити ефективність і результативність діяльності місцевих органів влади;
- досягти координації запланованого рівня соціально-економічного розвитку регіону з існуючими державними стратегіями, концепціями, програмами;
- підвищити ефективність системи контролю за процесами соціально-економічного розвитку регіону шляхом зміщення акцентів із зовнішнього контролю на внутрішній [9].

Формалізація стратегічних цілей і тактичних завдань розвитку регіону здійснюється в межах системи стратегічного управління, орієнтованого на результат. Для комплексного розв'язання проблем соціально-економічного розвитку окремої території розробляються регіональні програми (стратегії), в яких визначаються цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку, засоби та шляхи їх досяг-

нення, формується взаємоузгоджена та комплексна система заходів місцевих органів влади, органів місцевого самоврядування, спрямованих на ефективне вирішення існуючих питань, досягнення стабільного економічного зростання, а також характеризуються очікувані зміни у стані економіки та соціальної сфери регіону.

Будь-яка програма (стратегія) передбачає діяльність, спрямовану на досягнення конкретної мети в обмежений час і з використанням певних ресурсів. Проте чітке виконання програми неможливе без відстеження ходу її реалізації та аналізу отриманих результатів. Саме для виконання вказаних вище функцій і постала необхідність створення дієвої системи моніторингу, яка має безперервно супроводжувати реалізацію планів і проектів для уможливлення їх поточного коригування.

Завпровадження системи моніторингу реалізації регіональних програм (стратегій) розвитку стало необхідним після схвалення Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року. У цьому документі було визначено базові засади моніторингу реалізації програм, систематизовано показники для моніторингу за схемою “стратегічні цілі – пріоритетні напрями – показники результативності”; вказано на потребу в обговоренні результатів моніторингу з представниками громадськості та бізнесу [49].

Моніторинг реалізації регіональних програм (стратегій) базується на комплексності, системності та регулярності використання одних і тих самих принципів та інструментів. Це дає змогу здійснювати постійне спостереження за динамікою змін щодо вирішення проблем впродовж реалізації програм та своєчасно координувати напрями діяльності з використанням необхідних методів і засобів.

Існуюча управлінська практика свідчить про те, що рішення, прийняті суб’єктами управління щодо розвитку регіону, пов’язані переважно із здійсненням оперативних дій, спрямованих на регулювання хоч і важливих, але відокремлених параметрів соціально-економічної системи. Одна з причин такої ситуації – відсутність достовірної та повної інформації про реальний стан, тенденції, умови та фактори розвитку регіону. Інформація, що надається територіальними органами державної статистики, далеко не завжди відповідає основним вимогам системності, комплексності та своєчасності. Наявність повної своєчасної та достовірної інформації про процеси, що відбуваються в різних галузях життєдіяльності регіону є необхідною умовою організації ефективного управління його розвитком. Саме моніторинг покликаний забезпечувати стратегічне управління інформацією, яка б усувала будь-яку невизначеність, або навпаки, виявляла нестачу необхідних даних.

Отже, моніторинг передбачає збирання інформації, її комплексну оцінку і прогноз за певною системою показників. Необхідність реалізації цієї вимоги зумовлена його орієнтованістю на аналіз та порівняння результатів управління. Стандартистність інформаційного набору забезпечує також зручність пошуку й фіксації визначених даних і надає моніторингу властивості інформаційного процесу.

Основними завданнями моніторингу є:

- організація спостереження (одержання достовірної та об’єктивної інформації щодо соціально-економічних процесів, які відбуваються в регіоні);
- оцінка і системний аналіз одержуваної інформації;

- забезпечення в установленому порядку місцевих органів влади, підприємств, установ і організацій незалежно від їх підпорядкування й форм власності інформацією, отриманою при здійсненні соціально-економічного моніторингу;
- розробка прогнозів розвитку соціально-економічної ситуації в регіоні;
- підготовка рекомендацій, спрямованих на подолання негативних і підтримку позитивних тенденцій, доведення їх до відома відповідних місцевих та центральних органів влади [3, с. 14–15].

Отже, моніторинг реалізації регіональних програм розвитку покликаний забезпечувати повну, своєчасну та достовірну інформацію про процеси, що відбуваються на певній території. Проте слід пам'ятати, що моніторинг може бути дієвим та ефективним лише за умов дотримання принципів, основними з яких є:

- цілеспрямованість – вся система моніторингу має бути орієнтована на вирішення конкретних управлінських завдань;
- системний підхід – дослідження регіону як підсистеми більш великої системи, встановлення зв'язків з іншими “територіальними ланками”;
- комплексність – моніторинг окремих галузей та сфер, має здійснюватися у взаємозв'язку один з одним; необхідно послідовно вирішувати всю сукупність завдань моніторингу по кожному з його напрямів;
- безперервність у спостереженні за об'єктом дослідження;
- періодичність збирання інформації про зміни, що відбуваються;
- можливість вимірювання та порівняння показників моніторингу в часі.

Для моніторингу реалізації програми (стратегії) розвитку регіону необхідно заздалегідь визначити характеристики (показники, індикатори) і в процесі моніторингу проводити відповідні вимірювання й порівнювати фактичні показники із запланованими [3].

Для побудови ефективної та результативної системи моніторингу реалізації програми (стратегії) потрібно визначити:

- вимірювані показники (індикатори), які “інформуватимуть” про перебіг виконання програми;
- джерела інформації для проведення моніторингу (організації, документи тощо);
- методи збирання інформації;
- періодичність збирання інформації;
- відповідальних за отримання та надання необхідної інформації;
- технологію обробки та аналізу одержуваної інформації;
- ресурси, необхідні для проведення моніторингу [58].

У процесі моніторингу реалізації регіональних програм (стратегій) розвитку необхідно відстежувати:

- використання ресурсів (відповідність витрачених ресурсів запланованим);
- процес виконання програми (відповідність змісту і строків ужиття заходів графіку виконання робіт; дотримання технологій, методів, процедур);
- результати (якою мірою вдається досягати поставлених цілей);
- вплив (яким є вплив реалізації програми на ситуацію, в чому він полягає).

Слід зазначити, що використання технологій моніторингу лише на етапі реалізації регіональних програм (стратегій) є не досить ефективним. Упровадження системи моніторингу на етапі розробки програм соціально-економічного розвитку регі-

ону є запорукою прийняття таких програм та стратегій розвитку, які відобразать реальну ситуацію функціонування регіональних господарських систем.

На етапі розробки програм соціально-економічного розвитку регіону моніторинг доцільно проводити за такими напрямками: моніторинг якості життя населення, моніторинг рівня життя, моніторинг способу життя мешканців регіону.

*Моніторинг якості життя населення.* Він включає моніторинг здоров'я населення. Індикаторами стану здоров'я мешканців регіону є середня тривалість життя; смертність, у тому числі дитяча та материнська; кількість новонароджених та ін. Моніторинг здоров'я населення слід проводити паралельно з екологічним моніторингом, моніторингом рівня медичного обслуговування, моніторингом забезпечення житлом, харчування, відпочинку.

Основні напрями екологічного моніторингу пов'язані з оцінкою стану поверхневих та підземних вод, атмосферного повітря, ґрунтового покриву, впливу шумового та радіаційного навантаження на навколишнє середовище.

Моніторинг рівня медичного обслуговування населення передбачає оцінку його забезпеченості амбулаторно-поліклінічними установами та стаціонарною мережею, потрібною чисельністю медичних працівників, наявністю і доступністю лікарських засобів.

Моніторинг рівня забезпечення житлом припускає, крім оцінки забезпечення, й оцінку рівня благоустрою житла, характеру заселення, відповідності сучасним планувальним та гігієнічним вимогам.

Основним показником якості харчування населення є забезпечення потрібною кількістю харчових продуктів. Також необхідно оцінити забезпеченість регіонального ринку харчовими продуктами за обсягом та асортиментом, якістю реалізованих товарів, доступність харчових продуктів.

За допомогою моніторингу сфери рекреації та дозвілля оцінюють рівень і тенденції розвитку зон масового відпочинку, умови для проведення заходів рекреаційного характеру і їх доступність. Серед основних індикаторів, що характеризують рівень оздоровчої діяльності і можливості рекреаційної сфери в регіоні, можна вказати на обсяг реалізації платних послуг населенню, стан матеріально-технічної бази об'єктів фізкультури і спорту, вимірювання потужності (місткості) об'єктів оздоровчого відпочинку тощо.

*Моніторинг рівня життя населення.* При здійсненні зазначеного моніторингу використовуються наступні індикатори. Визначення індексу споживчих цін – зміна вартості фіксованого набору споживчих товарів та послуг у поточному періоді і його вартість у базовому періоді. Оцінка доходів населення передбачає розгляд існуючих загальних доходів населення та середньої заробітної плати.

*Середній дохід і середня заробітна плата* працівників обчислюється виходячи із суми коштів спрямованих на споживання в розрахунку на одного зайнятого.

Найважливішим показником рівня життя населення є купівельна спроможність, споживчі витрати населення, обсяг грошових заощаджень населення тощо.

Купівельна спроможність визначається через кількість товарів і послуг, які споживач зможе придбати на середню заробітну плату.

У процесі моніторингу рівня життя населення необхідно також оцінити стан і рівень зношеності об'єктів житлово-комунального господарства, забезпеченість

населення послугами побутового характеру, наявність і доступність цих послуг, які споживач зможе придбати на середню заробітну плату.

У період розвитку ринкових відносин особливого значення набуває оцінка рівня життя соціально незахищених верств населення. Тому моніторинг рівня життя населення має включати показника реальної купівельної спроможності малозабезпечених верств населення.

*Моніторинг способу життя мешканців регіону.* Він безпосередньо пов'язаний з оцінкою рівня зайнятості населення, забезпеченням громадського порядку та особистої безпеки, формуванням сприятливого соціально-психологічного клімату в суспільстві.

Моніторинг рівня зайнятості населення включає, крім визначення кількісних і якісних показників ринку праці, визначення структури зайнятості по галузях економіки, виявлення динаміки розвитку галузей.

Моніторинг забезпечення громадського порядку передбачає визначення рівня злочинності, кількості скоєних злочинів, кількості осіб, які вчинили злочини.

Моніторинг соціального самопочуття населення проводиться з метою визначення ставлення жителів певної території до рівня свого матеріального добробуту, стану здоров'я, ступеня особистої безпеки, готовності та здатності активно адаптуватися до нових умов життєдіяльності. Ці показники оцінюються за даними соціологічних досліджень [3; 34; 48; 53].

Соціальне напруження в суспільстві є однією з найважливіших складових моніторингу способу життя населення. Індикаторами соціального напруження є: почуття та настрої з приводу діючих способів задоволення потреб, розподілу благ; а також з приводу діяльності інститутів, що відповідають за забезпечення способів реалізації потреб та інтересів, готовність соціальних груп захищати і відстоювати свої основні потреби та інтереси.

Моніторинг соціально-економічного потенціалу регіону дає змогу оцінити можливість, резерви території при використанні всього комплексу наявних ресурсів.

Блок ресурсних потенціалів включає:

– природно-ресурсний потенціал – визначається кількістю та якістю запасів ресурсів, умовами їх видобутку і транспортування;

– економіко-географічний потенціал – визначається довжиною шляхів сполучення, їх пропускною здатністю, можливостями відпочинку та організації різних видів туризму вільними площами;

– демографічний потенціал – визначається загальною чисельністю населення, його статеві-віковим складом, динамікою зростання (зменшення) чисельності, міграційними процесами.

Наступним є блок забезпечуючих потенціалів, який має сприяти реалізації базових ресурсних потенціалів і включає:

– трудовий потенціал – визначається освітнім, кваліфікаційним, професійним рівнем населення, зайнятістю в розрізі галузей і сфер економіки;

– виробничий потенціал – визначається структурою і обсягом виробництва, величиною та ефективністю використання фондів;

– науково-інноваційний потенціал – визначається величиною і якістю фундаментального та прикладного наукового доробку;



– соціально-інфраструктурний потенціал – характеризується резервами розширення номенклатури і якості наданих послуг;

– бюджетний потенціал – визначається величиною місцевих податків і зборів, надходжень від приватизації державної власності тощо;

– інвестиційний потенціал – визначається кількістю залучених коштів вітчизняних та іноземних інвесторів [3; 9; 34].

*Алгоритм та технології проведення моніторингу регіональних програм (стратегій).* У структурі моніторингу розвитку регіону виділяються два основних напрями. Один із них полягає в систематичному відстеженні існуючих процесів: природних (наприклад стану атмосфери) та інших об'єктів навколишнього середовища, спостереженні за основними економічними, соціальними, суспільно-політичними об'єктами та процесами. Інший напрям – відстеження розвитку критичних ситуацій, які можуть призвести до незворотних негативних процесів.

Така структуризація моніторингу є дещо умовною, проте необхідною, оскільки дає змогу ранжувати інструменти ситуаційного та стратегічного управління.

Для ефективної організації моніторингу регіональних програм (стратегій) доцільно використовувати такий алгоритм.

*Перший етап* – формулювання мети, планування досліджень. На цьому етапі визначаються: терміни проведення моніторингу; склад робочої групи з проведення (супроводу) моніторингових досліджень; розподіл обов'язків між членами робочої групи з організації та проведення моніторингу; методи узагальнення отриманих результатів; форми і терміни підбиття підсумків моніторингу.

Робочою групою визначаються цілі та завдання дослідження, його об'єкти, критерії та показники моніторингу.

*Другий етап* – розробка інструментарію. На цьому етапі необхідно: розробити алгоритм вивчення документації, тести, анкети, діагностичні карти тощо для отримання об'єктивної інформації з різних напрямів дослідження; підготувати інструктивно-методичні матеріали для членів робочої групи, учасників моніторингових досліджень; визначити методи обробки отриманих результатів.

*Третій етап* – проведення дослідження. На цьому етапі необхідно: визначити кілька пілотних об'єктів для проведення моніторингових досліджень та апробації розробленого інструментарію; опрацювати результати, отримані в процесі моніторингу пілотних об'єктів, а разі необхідності здійснити коригування визначеного інструментарію; провести основне дослідження.

*Четвертий етап* – збирання інформації та обробка результатів. На цьому етапі збирання та аналіз інформації доцільно проводити паралельно. Це дає можливість залучати нові джерела інформації, своєчасно вносити корективи в наявні джерела, завчасно обробляти додаткові дані, необхідність яких виникла під час проведення моніторингу.

Дані моніторингу, як правило, мають містити кількісну та якісну характеристики досліджуваного об'єкта.

*П'ятий (заключний) етап* – аналіз результатів дослідження. На цьому етапі необхідно: узагальнити отриману інформацію; визначити позитивні та негативні фактори; оцінити отримані результати, підготувати звіт, рекомендації щодо виконання планів, програм розвитку регіону [9].

Звіт є кінцевим документом, яким завершується моніторингове дослідження. Його написання базується на даних, отриманих під час моніторингу. Звіт має бути інформативним, містити диференційовану інформацію про об'єкти дослідження, висновки й рекомендації.

У практиці моніторингу регіональних програм (стратегій) використовуються адаптовані до його специфіки різноманітні критерії та показники. Так, під час впровадження та використання моніторингу регіональних програм аналізуються позиції кібернетиків, які вважають, що як критерії розвитку можуть бути використані інформація, яка існує в суспільній системі, ступінь її впорядкованості, доступності тощо. Сучасні дослідники регіональний розвиток пов'язують з інтегральними властивостями системи, виявленням визначальних чинників соціально-економічних змін.

Вагоме значення для розвитку моніторингу територій має екологізація мислення та гуманізація соціального й економічного управління, що з часом приведе до підвищення ефективності моніторингових досліджень.

Державне управління розвитком регіону неможливо здійснювати ефективно без системи, яка б дала змогу виявляти результати діяльності на основі оцінки й аналізу фактичних показників розвитку території та порівняння їх із запланованими. Вирішення завдань щодо подальшого розвитку територій України може забезпечуватися шляхом створення дієвої системи контролю.

Упродовж останніх десятиріч контроль набув поширення та є традиційним інструментом управлінської діяльності в багатьох країнах світу. В Україні ж сучасні підходи до побудови оновленої системи контролю регіонального розвитку поки що є новою управлінською практикою.

Процеси децентралізації, які притаманні Україні, зумовлюють підвищення уваги до питань створення оновленої системи контролю на регіональному рівні, яка б відповідала потребам часу та забезпечувала подальше зростання соціально-економічних показників "діяльності" територій.

Контроль регіональних програм (стратегій) дає змогу порівнювати фактичний стан у тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед нею. За допомогою його технологій можна виявляти недоліки в роботі та запобігати їх виникненню.

Контроль регіонального розвитку полягає у виявленні відхилень показників, що характеризують економічну та соціальну діяльність регіону, і прийнятті рішень, спрямованих на усунення відхилень [2].

Процес контролю являє собою сукупність взаємозалежних елементів, основними з яких є: цілі та завдання регіонального контролю; суб'єкти (управлінський персонал, який здійснює контроль) і об'єкти (сукупність показників, які підлягають контролю) регіонального контролю; принципи, методи й інструменти здійснення контролю; функції регіонального контролю; ресурсне забезпечення процесу контролю.

Інструментами здійснення контролю на регіональному рівні є стратегія та програми економічного і соціального розвитку регіону, що містять прогностичні й планові значення основних показників, які підлягають контролю.

Головне завдання системи контролю на регіональному рівні полягає в забезпеченні реалізації стратегій та програм економічного і соціального розвитку регіону, оскільки за допомогою цих інструментів забезпечується заплановане зростання

регіональних показників на певному часовому проміжку. Практика свідчить, що лише 10% програм (стратегій) регіонального розвитку реалізуються відповідно до початкового плану. Це пояснюється динамічністю суспільних процесів, непередбачуваними змінами в середовищі оточення. Крім того, слід враховувати, що чим більше етапів реалізації містить у собі програма (стратегія) регіонального розвитку, тим частіше виникає необхідність її перепланування, і тим більше навантаження несе система контролю, адже необхідно визначити процедуру і встановити послідовність збирання даних через певні проміжки часу, проводити аналіз отриманих даних та виявити поточні розбіжності фактичних й запланованих показників, прогнозувати вплив сучасної ситуації на подальшу реалізацію етапів програми розвитку території [2; 45].

Процес контролю регіонального розвитку полягає у впливі суб'єкта контролю на об'єкт, реалізації управлінських рішень, прийнятих на основі інформації, яка отримана в результаті контролю, й обміні інформацією між суб'єктом контролю і об'єктом.

До основних принципів контролю програм (стратегій) регіонального розвитку належать:

- обґрунтованість управлінських рішень, що приймаються в процесі контролю;
- цільова спрямованість процесу контролю;
- багатофункціональність контролю;
- орієнтованість контролю на кількісні та якісні стандарти;
- своєчасність здійснення відповідних дій у процесі контролю;
- гнучкість системи контролю на регіональному рівні;
- доступність результатів контролю користувачам інформації, що є результатом контролю;
- ефективність контролю [37].

До методів, що використовуються в процесі контролю регіонального розвитку, належить: метод порівняння контрольованих показників із запланованими; метод факторного аналізу, що дає змогу визначити ступінь впливу різних факторів на отримане відхилення показника; алгоритмічний метод, який ґрунтується на формуванні алгоритмів дій щодо реагування на виявлені відхилення рівня фактичного показника від запланованого. Зазвичай вибір методу контролю залежить від його характеристик, тобто його вартості, організаційної структури програми, термінів реалізації тощо.

Вимоги до системи контролю встановлюються до початку реалізації програми (стратегії) регіонального розвитку з урахуванням всіх зацікавлених сторін і визначають зміст інформації, що аналізується, структуру звітів і відповідальність за збирання даних, аналіз інформації та прийняття рішень.

Проектування, розробка та впровадження добре організованої системи контролю необхідні для встановлення безпосереднього зворотного зв'язку. За допомогою цього зв'язку фактичне використання ресурсів може порівнюватися із запланованими заходами, встановленими на етапі планування. Існує кілька передумов побудови ефективної системи контролю, що передбачають наявність:

- конкретних планів. Плани мають бути змістовні, чітко структуровані, фіксовані, тобто підґрунтям для контролю. Якщо плани оновлюються досить часто і без застосування процедур контролю за змінами, то загальний контроль над програмою (стратегією) може бути втрачений;

– інформативної системи звітності. Звіти мають відображати стан реалізації програми відносно вихідних планів на основі єдиних підходів і критеріїв. Для цього необхідно чітко визначити і спростити процедури підготовки і одержання звітів, а також встановити для всіх звітів чіткі часові межі та інтервали. Результати, наведені у звітах, мають підлягати ретельному аналізу;

– ефективної системи аналізу фактичних показників та тенденцій. У результаті аналізу даних необхідно визначити чи відповідає поточна ситуація запланованій, у разі необхідності розрахувати розміри та амплітуду відхилень від запланованих. Основні показники для аналізу – час та вартість. Відхилення у часових та вартісних показниках можуть впливати на зміст подальшої діяльності та якість результатів;

– ефективної системи реагування. Підсумковими в процесі контролю є дії, спрямовані на усунення відхилень під час реалізації програми (стратегії). Ці дії можуть бути спрямовані на виправлення виявлених недоліків і подолання негативних тенденцій в межах програми [37; 45].

Для створення ефективної системи контролю програм регіонального розвитку необхідно розробити етапи побудови такої системи. Так, на першому етапі вибирається об'єкт контролю (визначається сукупність показників, що підлягають контролю). Другий етап пов'язаний з вибором виду контролю (стратегічний і поточний регіональний контроль). На третьому етапі розробляється система стандартів контрольованих показників за кількісними і якісними характеристиками, на четвертому – система показників, які є сукупністю взаємозалежних елементів та забезпечують систематичне спостереження за контрольованими показниками з метою отримання необхідної інформації. На п'ятому етапі проводять необхідні розрахунки, одержують результати контролю і визначають алгоритм подальших управлінських заходів щодо усунення виявлених відхилень.

Процеси контролю програм (стратегій) регіонального розвитку поділяються на основні та допоміжні [1; 45]. До основних процесів належать:

– загальний контроль змін (координація змін по програмі в цілому);  
– ведення звітності по програмі (збирання та передача інформації про перебіг реалізації програми).

До допоміжних процесів відносять:

– контроль за змінами змісту програми;  
– контроль витрат по заходах та змін бюджету програми;  
– контроль якості (відстеження конкретних результатів програми для визначення їх відповідності встановленим стандартам і вжиття необхідних заходів щодо усунення причин, які призводять до зниження якості);  
– контроль ризиків (реагування на зміни рівня ризиків під час реалізації програми) [1].

Процеси контролю регіонального розвитку тісно взаємопов'язані і можуть бути представлені як один інтегрований процес, що складається із багатьох елементів: відстеження (збирання та документування фактичних даних, визначення у звітах ступеня відповідності фактичного виконання запланованим показникам); аналізу (оцінка поточного стану реалізації програми та порівняння досягнутих результатів із запланованими, визначення шляхів впливу на відхилення від виконання програми); коригування (планування дій, спрямованих на виконання робіт відповідно до програми, мінімізація амплітуди відхилень тощо).

Аналіз досвіду використання методів та технологій контролю на регіональному рівні дав змогу сформулювати вимоги, яких потрібно дотримуватись для побудови ефективної системи контролю програм регіонального розвитку:

- детальне планування всіх етапів, виконання яких необхідне для реалізації програми (стратегії) розвитку;
- точна оцінка часу, ресурсів, витрат;
- облік фактичного виконання заходів і витрат у часовому розрізі;
- періодична переоцінка часу та ресурсів, які потрібні для завершення етапів програми (стратегії);
- багаторазове періодичне порівняння показників фактичної реалізації етапів програми розвитку з показниками, передбаченими графіком та бюджетом.

Система контролю має забезпечувати і коригування плану реалізації програми регіонального розвитку. Коригування плану програми (стратегії) може бути обмежене лише переглядом параметрів окремих заходів, а в деяких випадках передбачати створення цілком нової моделі починаючи з поточного стану справ і до моменту завершення реалізації програми.

Отже, побудова оновленої системи контролю на регіональному рівні дасть змогу забезпечити ефективність процесу регіонального розвитку. Контроль є процесом послідовного виконання управлінських завдань, реалізація яких дасть змогу оцінити ступінь досягнення кінцевої мети. Він характеризується як складна, цілеспрямована, комплексна управлінська функція та розглядається як один із важливих елементів, за допомогою якого забезпечується своєчасність внесення коректив в управлінську діяльність, отримання інформації про реальний стан справ регіонального розвитку, виявлення порушень та відхилень від установлених стандартів і правил, а також прийнятих управлінських рішень.

Контроль на регіональному рівні являє собою також послідовність виконання низки управлінських функцій, спільна реалізація яких спрямована на виконання поставлених завдань, що мають чіткий зміст, унікальний процес реалізації, чітку структуру дій.

Здійснюючи контроль програм регіонального розвитку, необхідно дотримуватися принципів систематичності, регулярності щодо його проведення. Це вносить певний порядок і дисципліну в роботу як того, кого контролюють, так і того, хто контролює. До того ж систематичний контроль дає змогу постійно аналізувати стан справ, а також виявляти недоліки в управлінській діяльності, відшукувати резерви чи запобігати непередбаченим наслідкам. Принцип регулярності контролю стимулює саму контрольну діяльність до підвищення ефективності та позитивного впливу на досягнення результату.

#### **4.6. ЗАЛУЧЕННЯ НЕДЕРЖАВНИХ СТРУКТУР ДО УЧАСТІ У ФОРМУВАННІ ПРОГРАМ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

Розмежування повноважень між державою та регіонами регулюється Конституцією або відповідними законами України, з дотриманням принципів політичної децентралізації та субсидіарності, які дають змогу максимально наблизити вла-

ду до громадян [12]. Запровадження політичної й адміністративної реформ в Україні змінює формат відносин регіонів з центром і висуває нові вимоги до державної регіональної політики. Реалізація такої політики потребує «штабного центру» в системі виконавчої влади, який приймає основні тактичні рішення, координує діяльність залучених інститутів та інституцій [11; 12; 35].

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

На особливу увагу заслуговує аналіз агентств регіонального розвитку – своєрідного інституційного феномену останньої чверті ХХ ст., філософія якого була запозичена в Європі з досвіду США. Своєрідність таких агентств полягає в тому, що вони виконують функцію “посередника” між місцевими та регіональними “громадами” підприємців та органами влади цих рівнів, які мають втілювати в життя стратегічні наміри щодо соціально-економічного розвитку території.

У багатьох країнах світу агентства регіонального розвитку (далі – АРР) є якісно новою інституційною формою управління та сприяння розвитку територій. У Західній Європі їх діяльність координує міжнародна громадська організація EURADA, яка трактує дефініцію АРР як “будь-яку організацію, основною місією якої є узагальнення колективного інтересу до розвитку певної території. Саме тому агентство розвитку повинно мати чіткі зв’язки з місцевими чи регіональними органами влади, зокрема у питаннях управління, фінансування чи визначення завдань розвитку території”. Як будь-яка управлінська інновація АРР супроводжується ризиками і визначається багатьма організаційними, економічними, соціальними, фінансовими, культурними, психологічними та іншими передумовами [12].

Агентство регіонального розвитку (АРР) є інституцією, яка сприяє партнерству між державним, приватним і громадським секторами щодо розвитку відповідної території та становлення системи демократичного врядування. АРР має відповідати таким критеріям: сприйматися як інституційний механізм територіального розвитку органами державної влади та місцевого самоврядування, політичними структурами; координувати свою діяльність з державними і самоврядними структурами та водночас зберігати автономію у прийнятті рішень, тобто мати власну стратегію; володіти фінансовими ресурсами для реалізації узгоджених з місцевою владою регіональних проектів; мати кваліфікований персонал [12].

На початку 90-х рр. ХХ ст. в Україні діяло кілька АРР – громадських організацій, які функціонували за рахунок зарубіжних грантів, не мали єдиних принципів діяльності та чітко визначеного власного статусу в процесі розв’язання територіальних проблем. З 1995 р. вони створюються в обласних центрах: Вінниці, Дніпропетровську, Запоріжжі, Івано-Франківську, Львові, Сімферополі, Харкові. В одних ви-

падках їх засновниками були бізнесові структури, в інших – місцеві органи влади. Лише кілька з них розробляли програми соціально-економічного розвитку територій, їх переважна більшість надавали консалтингові послуги місцевим підприємствам. У 2001 р. мережа АРР становила 17, у 2002 р. – 27, у 2004 р. – 38, у 2005 р. – 39, сьогодні – близько 100 організацій в усій державі [1]. Створене у 2007 р. Міністерство регіонального розвитку та будівництва України значно оптимізувало відносини держави з регіонами.

Асоціація агентств регіонального розвитку, створена на національному рівні у листопаді 1999 р. стала членом Європейської Асоціації агентств регіонального розвитку. Сьогодні напрямками її діяльності є:

- аналіз чинного законодавства й експертна оцінка проектів нормативно-правових актів та інших загальнодержавних документів, що стосуються регіонального розвитку, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення;

- формування реєстру нормативно-правових актів, необхідних для діяльності своїх членів, державних і регіональних інформаційних систем про регіони і територіальні громади України, їх потенціал і потреби;

- участь в розробленні проекту концепції регіонального розвитку та заснуванні територіальних центрів розповсюдження високих технологій;

- сприяння міжрегіональному та транскордонному співробітництву шляхом участі у відповідних проектах;

- створення та підтримка на загальнодержавному і регіональному рівнях позитивного іміджу своєї діяльності, пропаганда її державної та суспільної значущості шляхом видання серії популярних брошур, інших видань, у тому числі про кращий іноземний досвід аналогічних інституцій, проведення тематичних зустрічей, прес-конференцій, використання ЗМІ, створення Інтернет-сторінки;

- розвиток людських ресурсів, сприяння підвищенню фахової кваліфікації її членів шляхом формування та підтримки корпоративних стандартів якості, розповсюдження кращих вітчизняних та іноземних практик, проведення тренінг-курсів, вивчення питання про ліцензування членів Асоціації, забезпечення стажування співробітників у провідних навчальних і наукових закладах України, провідних інституціях зарубіжних країн [12, с. 31].

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

На наш погляд, АРР має складатися із виконавчої ради та апарату. Перша є керуючою ланкою, яка колегіально приймає всі необхідні рішення, затверджує плани діяльності та звіти про роботу, виступає як представник агентства у відносинах із усіма зовнішніми інстанціями, дає доручення і контролює роботу апарату. Склад ради формується так, як показано на рис. 4.4.

Рішення мають прийматися не менш ніж 2/3 голосів, щоб уникнути різних змов з боку двох груп, кворум для проведення засідань становить таку ж саму кіль-

кість. Неучасть у них державних службовців має розглядатися як підставу того, щоб розпочати процедуру відкликання депутатів.

Апарат утримується за рахунок місцевого бюджету в розмірі не більше 10% від витрат, передбачених на утримання органів влади, та є підзвітним виконавчій раді; іншу частину агентств формує за рахунок відрахувань громадських організацій та об'єднань підприємців у чітко встановлених розмірах. Апарат повинен опрацьовувати всі питання та доручення від виконавчої ради, вносити до них свої пропозиції.

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

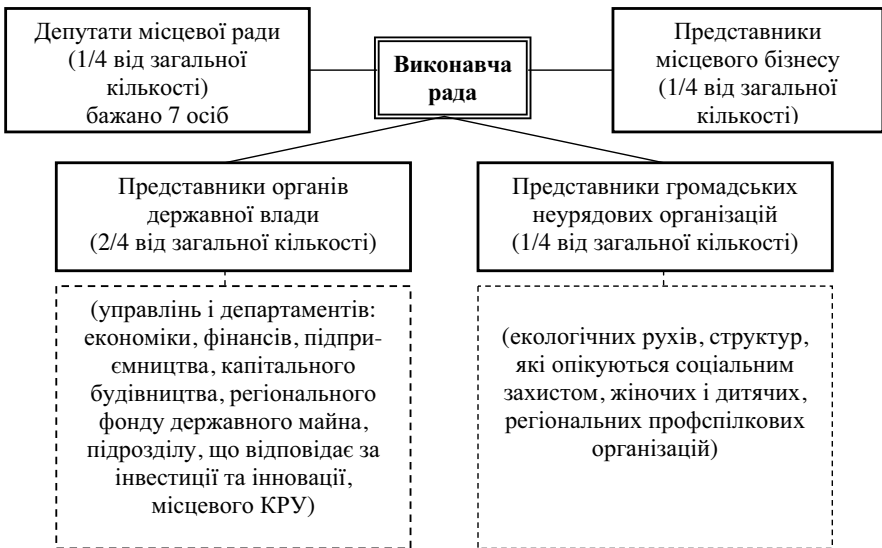


Рис. 4.4. Склад виконавчої ради

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



Агентство під час прийняття рішень щодо запровадження того чи іншого проекту розвитку території, порядку його виконання, включаючи розробку кошторисів, проведення тендерних торгів, визначення підрядників із виконання робіт, здійснення контролю за витратами коштів тощо узгоджує їх із органами влади. Якщо рішення останніх не збігається з рішенням більшості представників у виконавчій раді, агентство приймає власне рішення, яке в офіційно оформленому вигляді направляється в органи представницької та виконавчої влади регіону. Останні повинні його розглянути і внести зміни не більш ніж у 10-денний термін, після чого агентству направляється аргументована відповідь.

Якщо рішення стосується програм (проектів) із залученням коштів державного бюджету, відмову з боку органів влади разом із власним аргументованим рішенням агентство направляє до обласного департаменту економіки або відповідного регіонального департаменту Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Міністерство).

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

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

Конкурс має проходити за такою схемою: заздалегідь подаються проекти, розгляд яких є відкритим за участю громадськості, пояснення результатів є повним і прозорим, громади мають право відстоювати свої пропозиції. До складу конкурсної комісії, крім представників обласної державної адміністрації, входитимуть незалежні фахівці, вчені, представники громадських організацій, ради агентств регіонального розвитку певної області.

Крім того, при формуванні державного бюджету на кожен наступний рік у ньому доцільно закладати кошти на фонд розподілу субвенцій для виконання інвестиційних проектів у розмірі 3–4 % надходжень від загального обсягу субвенцій. Головним розпорядником цих коштів має бути Міністерство, який вивчає ситуацію, пов'язану з реалізацією таких програм, можливості надання додаткових коштів з фонду, відслідковуючи їх використання територіями. Рішення щодо програм (проектів) із залученням коштів місцевого бюджету, бізнесових структур або громадських організацій приймається виключно на територіальному рівні. У разі виключно бюджетного фінансування проекту агентство виконує лише дорадчі функції, змішаної форми – АРР має підтвердити своє рішення 2/3 голосів і місцева влада буде його дотримуватись.

Розширення форм і методів фінансового забезпечення програм регіонального розвитку має займати центральне місце в організаційній перебудові взаємодій між різними інституціями по лінії “регіон – центр”, до них можна віднести:

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

Венчурні фонди із залученням різних джерел мають створюватись під конкретні інвестиційні проекти з концентрацією ресурсів на будівництві, реконструкції, переобладнанні потужностей у тих чи інших галузях виробництва або сфери послуг. Практика роботи таких фондів на рівні регіонів поширена майже в усіх розвинутих країнах світу. Реалізація проектів через зазначені фонди має низку переваг, зокрема таких, як оперативна емісія цінних паперів, відносно спрощена реєстрація, фактичне звільнення від сплати податків під час виконання робіт.

Проте Законом України “Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди)” (зі змінами і доповненнями) не визначені норми регіонального венчурного фонду [12]. Схема створення та роботи такого фонду наведена на рис. 4.5.



**Рис. 4.5.** Створення та робота венчурного фонду

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

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

Шляхом відкритої передплати інвестори купують сертифікати фонду. Чинне законодавство забороняє органам місцевого самоврядування брати в цьому участь. Тому вони разом із АРР здійснюють агітаційно-просвітницьку діяльність серед представників бізнесу з метою залучення значних фінансових надходжень до фонду.

Далі виконуються намічені роботи. Наглядова рада проекту (представники місцевої влади, бізнесу, громадських організацій на пропорційній основі), з одного боку, забезпечує та контролює його реалізацію, а з другого – надає допомогу фонду. Установчими документами остаточно визначається його статус як підприємства (господарського товариства) з чіткою фіксацією власності кожного з суб'єктів. Вноситися бюджетні кошти до статутного фонду мають під особливим контролем громадськості (для запобігання утворенню монополій, застосуванню тінювих схем, проведенню незаконних операцій тощо).

За участі місцевого бюджету можуть бути створенні підприємства, діяльність яких спрямована на сприяння розвитку регіону із застосування наявних природних ресурсів підприємства агропромислового профілю, що використовують землі і вирощують сільськогосподарську продукцію; з розвитку туризму та рекреаційної сфери; спільні підприємства за участю іноземного капіталу; підприємства зі сприяння масового залучення незайнятого населення і скорочення безробіття. Місцеві ради повинні мати контрольний пакет у їх статутних фондах (мінімальний становить 25%, інакше він буде диверсифікований між низкою засновників). Органи місцевої влади розробляють стратегії роботи таких підприємств, забезпечують розвиток адміністративно-територіальних одиниць, використання природних і трудових ресурсів, співпрацюють з приватним бізнесом.

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

Крім того, органи місцевого самоврядування виступають засновниками компаній, які страхуватимуть муніципальні ризики, використовуватимуть накопичені резерви та власні доходи, отримані внаслідок реалізації територіальних програм розвитку. Світовий досвід свідчить, що основними видами діяльності таких компаній є страхування [12, с. 44]:

– комунального й особистого майна від пожеж, що дасть змогу зменшити витрати місцевих бюджетів на ліквідацію таких наслідків та ефективно розвивати пожежну охорону регіону;

– орендованого комунального майна на випадок завдання йому шкоди;

– збитків від аварій у системі житлово-комунального господарства (електро-, тепло- та газопостачання, аварій на передавальних і накопичувальних станціях, прорив мереж тощо). Одну частину становлять кошти, що надійшли до місцевого бюджету від населення як оплата житлово-комунальних послуг, іншу – внески від підприємств, установ та організацій, розміщених на території регіону, які також є користувачами;

– комерційних ризиків при укладенні угод щодо приватизації чи купівлі майна;

– відповідальності при проведенні робіт із реконструкції та перебудови житлового і нежитлового фондів у населених пунктах, що дасть змогу зменшити витрати на ліквідацію наслідків обвалів, проломів та інших подібних явищ, що тягнуть за собою як матеріальні збитки, так і нещасні випадки, травми тощо;

– екологічних ризиків підприємців, які працюють із шкідливими речовинами (перевізників і зберігачів) тощо;

– автомобілів на стоянках і парковках від угону та пошкоджень;

– медичне у комунальних закладах охорони здоров'я;

– відповідальності учасників масових заходів за завдання шкоди комунальному майну та їх учасників від нещасних випадків під час проведення масових святкових заходів, концертів, народних гулянь, спортивних змагань, громадсько-політичних заходів тощо.

У цілому участь у заснуванні страхових компаній і управлінні ними на рівні місцевого самоврядування може мати значний позитивний ефект з точки зору розвитку території як засіб соціального захисту та отримання додаткових ресурсів. Кредитні спілки переважно заохочують функціонування місцевого бізнесу (надання мікрокредитів для малого та середнього підприємництва у регіоні) [12, с. 45].

Удосконалення системи управління розвитком регіону потребує:

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

– реальної участі на взаємовигідних засадах місцевого бізнесу та громадськості у впровадженні загальнодержавних і регіональних програм на конкретній території за бюджетні кошти, удосконалення механізму розподілу субвенцій;

– посилення ролі та значення регіональних фінансових структур (страхових компаній, недержавних пенсійних фондів, венчурних інвестиційних фондів тощо) у накопиченні ресурсів та використанні їх у фінансуванні програм регіонального розвитку.

Отже, залучення недержавних структур до участі в забезпеченні програм регіонального розвитку потребує вжиття таких заходів:

1. Створення регіональних підрозділів Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та розмежування функцій між ними і центральним апаратом, підбір кадрів, підвищення кваліфікації, проведення навчання, тренінгів із використанням світового досвіду.

2. Розроблення методичних рекомендацій щодо паспорту території враховуючи її соціально-економічні, демографічні, екологічні та інші особливості, міжнародний досвід; проведення всіх необхідних розрахунків із прогнозування розвитку показників виробничої та невиробничої сфер, рівня забезпеченості ресурсами, виділення перспективних напрямів тощо. Ознайомлення громадськості з положеннями програми розвитку регіону має відбуватися шляхом проведення конференцій, семінарів, круглих столів, створення робочих груп.

3. Запровадження спеціальних програм щодо отримання депресивними регіонами спеціального статусу через оцінку наявних територіальних ресурсів і перспектив поліпшення ситуації, розрахунок планових параметрів (орієнтирів), яких необхідно буде досягти; розроблення механізму оподаткування, кредитування, страхування й інвестування.

4. Акумулявання коштів бюджетів, фізичних та юридичних осіб вітчизняного і зарубіжного походження для виконання програм розвитку регіонів, розроблення системного підходу стосовно надходження, розподілу та використання коштів, що вносяться до статутних фондів суб'єктів підприємницької діяльності, їх залучення у пріоритетні сфери виробництва та послуг конкретного регіону, повноцінне використання природних і трудових ресурсів, які є привабливими для вітчизняних та іноземних інвесторів. Органи місцевої влади та громадські організації контролюють проведення фінансових операцій, оцінюють ефективність використання ресурсів, відповідність досягнутих результатів соціальним, екологічним та іншим параметрам, врегульовують питання щодо спрямування коштів на купівлю цінних паперів тих емітентів, діяльність яких пов'язана з розвитком регіону.

5. Прийняття нормативного акта, який регулює питання створення агентств регіонального розвитку, формування їх складу, визначення функцій і повноважень, взаємодії з органами державної та місцевої влади, громадськими і бізнесовими організаціями тощо; визначення механізму їх участі у залученні бюджетних коштів, субвенцій і виконання загальнодержавних програм. АРР має опрацьовувати та надавати висновки з упровадження регіональних інвестиційних та інноваційних проєктів, проводити моніторинг, фінансовий контроль та аудит. Розроблення механізму, що передбачатиме включення до складу наглядових рад представників місцевих підприємств, установ, організацій та АРР з метою забезпечення дотримання територіальними громадами регіонального вектора у своїй політиці.

6. Забезпечення активної та реальної участі регіонів у процесі реалізації загальнодержавних програм за рахунок коштів державного бюджету, узгодження фінансових показників і реформування системи контролю за використанням бюджетних коштів. Розробка механізму вибору партнерів серед регіональних компаній, проведення тендерів із закупівлі товарно-матеріальних цінностей, використання місцевих ресурсів, залучення громадськості до процесів підготовки та реалізації програм.

7. Посилення прав і створення більш ефективних механізмів участі регіонів у формуванні та розподілі субвенцій на інвестиційний розвиток шляхом запровадження конкурсних засад при прийнятті рішень про включення до бюджетного запиту відповідних пропозицій областей, районів, міст, селищ і сіл. Створення централізованого фонду розподілу субвенцій на державному рівні має забезпечити виділення державних коштів на пріоритетні напрями розвитку за принципом демократичної участі всіх регіонів при прийнятті відповідних рішень. Контроль здійснюватиметься з боку громадськості.

9. Створення та функціонування венчурних інвестиційних фондів, в статутних документах яких та компаній з управління активами мають бути визначені умови та критерії, за яких вітчизняні та іноземні компанії можуть бути засновниками. З метою залучення більшої кількості інвесторів необхідно затвердити умови та порядок випуску і купівлі їх сертифікатів.

10. Розвиток іпотечного будівництва в регіоні з розробленням і затвердженням місцевими органами влади за участю АРР програм з урахуванням територіальної специфіки (співвідношення сільського та міського населення, рівень достатку, розвитку фінансових структур, насамперед банківського сектору); залучення пред-

ставників місцевого бізнесу до процесів рефінансування іпотечних кредитів і впровадження програм розвитку місцевого фінансового сектору.

11. Розроблення механізму надання кредитів під заставу комунального майна, встановлення переліку речей, які не можуть бути заставними. Недержавні кредитні спілки у своїй діяльності мають бути спрямовані на інвестування пріоритетних соціально-економічних програм регіонального розвитку. Крім того, потрібно визначити параметри страхування муніципальних ризиків (зокрема подолання наслідків аварій у системі житлово-комунального господарства, пожеж майна фізичних та юридичних осіб, екологічних і санітарно-епідемічних катастроф), проведених робіт із реконструкції та перебудови житлового і нежитлового фондів; розробити правила страхування, форми договорів і полісів, розмірів тарифів, системи контролю й управління роботою компанії, передусім з боку місцевих інституцій.

#### 4.7. ІНСТРУМЕНТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

Сучасна регіональна політика в Україні передбачає зміцнення потенціалу розвитку регіонів країни та підвищення їх конкурентоспроможності. Пріоритетним завданням регіональної політики, спрямованої на підвищення конкурентоспроможності регіонів, має стати розвиток науково-технологічного та інноваційного потенціалу регіонів [62, с. 6]. Це завдання особливо актуалізується у зв'язку із посиленням впливу зовнішніх факторів на функціонування держави та її регіонів, проблемою енергетичних ресурсів, обмеженістю сировинної бази, а також необхідністю підвищення рівня і якості життя населення.

В Україні на початок 2011 р. формування і реалізацію регіональної політики в інноваційній сфері здійснюють:

1) *на вищому рівні державного управління* – Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України;

2) *на центральному рівні*:

– Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України (створене згідно з Указом Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” [54] і є спеціальноуповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері інноваційної діяльності);

– Міністерство економічного розвитку і торгівлі України;

– Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України;

– галузеві міністерства та відомства України;

3) *на регіональному рівні*: обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації; обласні, Київська та Севастопольська міські ради.

Основними нормативно-правовими актами щодо формування та реалізації регіональної політики в інноваційній сфері є Конституція України, закони України “Про наукову і науково-технічну діяльність”, “Про інноваційну діяльність”, “Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні”, “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”, “Про наукову і науково-технічну експертизу”, “Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки”, “Про спеціальний режим інвестиційної і інноваційної діяльності техно-

логічних парків”, “Про наукові парки” та ін.

Згідно зі ст. 6 Закону України “Про інноваційну діяльність” [18] 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 функціонування і розвитку сучасної інноваційної інфраструктури.

На сьогодні головною метою діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері інноваційного розвитку регіонів має стати формування розвинутих регіональних інноваційних систем як найбільш ефективної форми функціонування учасників інноваційного процесу.

*Регіональна інноваційна система* (РІС) – це сукупність підприємств, установ, організацій (будь-яких форм власності), органів державної влади, органів місцевого самоврядування, окремих фізичних осіб, що задіяні в інноваційній сфері регіону та об'єднані партнерськими взаємовідносинами в процесі вироблення наукових знань та інноваційної продукції.

Саме з огляду на розвиненість взаємодії в інноваційних процесах РІС характеризують мультиплікативні ефекти, що зумовлені сукупністю причинно-наслідкових зв'язків та проявляються в таких напрямках:

– суттєвому підвищенні продуктивності праці та доданої вартості;

– структурному оновленні економіки та зростанні питомої ваги високотехнологічних, наукомістких галузей у структурі виробництва та експорту;

– інтенсивному продукуванні та використанні нових знань;

– підвищенні рівня конкурентоспроможності економіки регіонів;

– покращенні якості продукції, і, як наслідок, розширенні ринків збуту.

Наукова концепція РІС виникає на початку 90-х рр. ХХ ст. як окремий напрям теорії інноваційних систем. Вона інтегрує дві основні ідеї: системний характер інноваційної діяльності та регіональний вимір інноваційного процесу.

На практиці вперше РІС починають формуватись у зарубіжних країнах, коли традиційні моделі регіонального розвитку вже не забезпечували достатній рівень конкурентоспроможності регіонів. У процесі загострення конкурентної боротьби країн і регіонів за різноманітні ресурси та ринки збуту виникає потреба у стимулюванні інновацій на регіональному рівні з урахуванням специфіки місцевого виробництва, ресурсів та науково-освітнього потенціалу регіонів. Державна політика в інноваційній сфері стає більш наближеною до суб'єктів інноваційної діяльності, відповідні повноваження передаються на регіональний і місцевий рівні.

Еволюція РІС визначається територіальною інституційною структурою, технологічним розвитком, селективністю бізнес-середовища, різноманітністю і неод-

норідністю інноваційної діяльності та поведінковою залежністю. В цьому контексті регіональне бізнес-середовище діє як своєрідний механізм, який може створювати сприятливі умови для адаптації локальних економічних суб'єктів до нових технологічних змін [57, с. 259].

Основними характеристиками РІС є такі:

- комунікативні традиції та звичаї;
- розподіл та обмін знаннями (індивідуальний, внутрішньо- та міжкорпоративний, внутрішньо- та міжрегіональний);
- процеси інтерактивного навчання;
- науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи [57, с. 259].

Теоретико-методологічною основою побудови РІС є системний і синергетичний підходи, що надають відповідний комплекс методичних засобів для розв'язання проблеми поєднання окремих елементів інноваційного процесу в єдину цілісну систему та визначають її загальну ефективність.

Побудова регіональної інноваційної системи передбачає дотримання таких системних принципів [71, с. 58–66]:

- раціонального поєднання і доповнення елементів інфраструктури з урахуванням нелінійної структурної моделі інноваційних процесів;
- відкритості системи, використання міжрегіональної і міжнародної співпраці у сфері трансферу технологій;
- формування точок зростання в інноваційній сфері з опорою на наявні конкурентні переваги;
- поєднання ринкових механізмів з державною підтримкою інновацій;
- максимальної опори на існуючі життєздатні підприємства і структури;
- інформування і переконання всіх верств населення в необхідності заходів з переходу регіональної економіки на інноваційний шлях розвитку;
- використання регіонального замовлення з метою підготовки кадрів для інноваційної сфери;
- моніторингу й управління ефективністю регіональної інноваційної системи на основі індикативних показників.

Про розвиток РІС свідчить рівень розвитку інноваційної інфраструктури регіону та налагодження взаємовідносин між суб'єктами РІС.

*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) [18].

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;



– патентування і сертифікації.

Особливу роль у інноваційному розвитку регіонів відіграють вищі навчальні заклади, 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. Зарубіжний досвід свідчить, що інноваційна інфраструктура регіону починала розвиватися переважно з університетів та за їх ініціативою, хоча й підтримувалась владою.

Для прискорення процесів інноваційного розвитку в багатьох регіонах зарубіжних держав організуються регіональні центри інноваційного розвитку, які можуть бути створені у найбільш прийнятній формі для суб'єктів інноваційної діяльності та органів влади регіону. Наприклад, такими структурами є регіональні агентства (центри) підтримки інноваційної діяльності, які створюються регіональними органами влади за участю держави і підтримують інноваційну діяльність у регіонах шляхом:

- проведення семінарів для дослідників з питань управління знаннями;
- надання допомоги в отриманні патентів та ліцензій;
- організації трансферу технологій;
- проведення різноманітних конкурсів серед інноваторів;
- фінансування участі інноваційних суб'єктів у міжнародних виставках;
- організації інноваційних форумів та інших комунікативних заходів;
- надання грантової допомоги для виконання наукових тем студентам;
- координації діяльності університетів та наукових установ;
- підтримки діяльності інноваційних кластерів та ін.

Інноваційна інфраструктура в регіоні має формуватись згідно з такими принципами [40, с. 60 ]:

- адекватності інфраструктури рівню розвитку регіону;
- відповідності реальним потребам;
- раціонального територіального розміщення;
- функціональної концентрації на гострих проблемах інноваційної діяльності;
- доступності послуг для підприємців (територіальна, інформаційна, вартісна);
- залучення державних і недержавних ресурсів.

Виходячи із світового досвіду найбільш поширеними та ефективними територіальними інноваційними структурами, які відіграють важливу роль у розвитку РІС (інноваційному розвитку регіонів), є кластери, технопарки, наукові парки і технополіси.

Основоположником кластерної теорії є М. Портер. За його визначенням, *кластери* – це сконцентровані за географічною ознакою групи взаємозалежних компаній, спеціалізованих постачальників, постачальників послуг, фірм у споріднених галузях, а також пов'язаних з їх діяльністю організацій (наприклад, університетів, агентств зі стандартизації, торговельних об'єднань) у певних сферах, що конкурують, але при цьому ведуть спільну роботу [46, с. 258].

З англійської мови термін “*cluster*” перекладається як гроно, букет, щітка, або як група, скупчення, зосередження. За М. Портером головними ознаками кластера є такі: територіальна спеціалізація; конкуренція; кооперація.

Кластери можна класифікувати:

- за циклом розвитку: новостворений; кластер, що розвивається; зрілий кла-

стер; кластер, що трансформується;

– за типом поведінки: захисний; агресивний;

– за кількістю підприємств і працівників: мега-кластер; мезо-кластер; мікро-кластер;

– за територіальною ознакою: регіональний; галузевий (створений на територіях двох і більше регіонів); транскордонний.

Хоча особливої актуальності кластерна тематика набула останніми роками, необхідно зазначити, що кластери були частиною економічного ландшафту протягом тривалого періоду часу з географічною концентрацією торгівлі та виробництва, що існували задовго до промислової революції. З чайних плантацій у Шрі Ланці до сталевих виробництв у Шефільді та інформаційних технологій в Каліфорнії (Силіконова долина) – це промислові та сільськогосподарські агломерати, що отримали визнання у світі як лідери спеціалізованих галузей. Вперше на цей феномен звернув увагу А. Маршал понад 100 років тому. Він помітив тенденцію до концентрації спеціалізованих компаній у “промислових регіонах”. Й. Шумпетер у своїй роботі про роль підприємців та “креативні сили руйнування” в економічній діяльності (1934 р.), звернув увагу на інноваційну діяльність кластерів. Однак саме аналіз конкурентної переваги націй М. Портера привернув увагу аналітиків та високопоставлених політиків до концепції промислових кластерів. Кластери стали частиною більш широкої концептуальної рамки, яка дає змогу зрозуміти рушійні сили регіональної та національної конкурентоспроможності [47, с. 6].

У радянські часи кластерний підхід був реалізований у створених державою виробничих комбінатах, компактному розміщенні великих промислових підприємств, наукових закладів та невеликих підприємств, які виконували певні другорядні функції, він застосовувався навіть при формуванні виробничих районів. Проте з розвитком суспільних відносин цей підхід суттєво трансформувався і на сьогодні реалізується згідно з новими принципами, серед яких слід відзначити переважно приватну форму власності кластерних суб'єктів, добровільність кооперації, розвинені конкуренцію та партнерство. Роль держави також змінилась: спочатку вона є визначальною для створення і організації функціонування кластерних структур, а згодом полягає у підтримці їх діяльності, тоді як провідна роль відводиться приватному сектору.

В Україні поки що не створено правових основ формування кластерів. У 2008 р. Міністерством економіки України було розроблено проект розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції створення кластерів в Україні” [30]. Проте до 2011 р. Концепція не затверджена і будь-яких нормативно-правових документів з цього питання не прийнято. Оскільки не визначено нормативно-правового статусу кластерів в Україні, то неможливо з'ясувати і фактичну кількість кластерних структур, які функціонують в регіонах України, хоча в наукових працях з цього питання йдеться про низку кластерів, які створені в регіонах України.

Альтернативними формами кластерів вважаються: асоціація; корпорація; консорціум; концерн; господарські товариства.

На кластерних засадах функціонують *технопарки* – масштабні інноваційно-технологічні центри, в яких створюються сприятливі умови для розробки і реалізації науково-технічних інноваційних проектів.

Відповідно до Закону України “Про спеціальний режим інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків” технологічний парк (технопарк) – гру-

па юридичних осіб (далі – учасники технологічного парку), які уклали договір про спільну діяльність без створення юридичної особи та без об'єднання вкладів учасників технологічного парку з метою створення організаційних засад щодо забезпечення діяльності учасників технологічного парку у виконанні проєктів технологічних парків з виробничого впровадження наукомістких розробок, високих технологій та забезпечення промислового випуску конкурентоспроможної на світовому ринку продукції [27].

Технопарки поєднують потенціал університетів, науково-дослідних структур, промислових підприємств та суб'єктів інноваційної інфраструктури регіонального, загальнодержавного та міжнародного рівнів. Вони створюються на спеціально відведених територіях з високорозвинутою інженерною, науково-виробничою, інформаційною і соціальною інфраструктурою.

Таким чином, за основу створення технопарків покладена координація діяльності та співробітництво таких ланок як наука, вища школа, виробництво, державний та приватний сектори. Середні розміри території, яку займає технопарк, становлять 3–15 га і більше [62, с. 24].

Головною метою діяльності технологічних парків є комплексна організація наукоємного виробництва шляхом максимального сприяння створенню та запровадженню нових технологій і стимулювання розвитку творчого потенціалу фахівців. Концентруючи наукові, виробничі та фінансові ресурси, технопарки забезпечують відтворення повного життєвого циклу інновацій: дослідження – розробка – упровадження – масовий промисловий випуск наукоємної високотехнологічної конкурентоспроможної на світових ринках продукції.

Перші технопарки виникли в 50-х рр. ХХ ст. у США, в Європі вони з'являються у 70-х рр., а на пострадянському просторі – починаючи з 90-х рр. [31, с. 484–489]. Необхідно зазначити, що хоча й існують приклади раннього застосування інструментів інноваційного розвитку регіонів, суттєвого поширення вони набувають у світі починаючи з 90-х рр., коли регіональні соціально-економічні системи досягають певного рівня економічної, соціальної та політичної “зрілості”.

В Україні вже створена певна система технологічних парків, діяльність якої може слугувати одним із прикладів успішної реалізації державної інноваційної політики. Формування цієї системи розпочалося у 2000 р. з реєстрації таких технологічних парків, як Інститут монокристалів та Інститут електрозварювання ім. Є.О. Патона. Згодом з'явилися: у 2001 р. – Вуглемаш; у 2002 р. – “Напівпровідники”, “Інститут технічної теплофізики”, “Укрінфотех”; у 2003 р. – Київська політехніка, Інтелектуальні інформаційні технології та ін. На кінець 2010 р. в Україні було зареєстровано 12 технопарків та ще 4 проходили процедуру реєстрації. Аналіз процесу становлення в Україні цих інноваційних структур засвідчує доцільність їх створення та підтримки функціонування [55].

Зазвичай для виконання інноваційних проєктів підприємства технопарку наділяються пільгами з оподаткування прибутку, забезпечуються пільговим кредитуванням, пільгами при оренді основних засобів та при виконанні митних операцій. Однак, згідно за світовим досвідом, для досягнення технопарками прибутковості необхідно приблизно 10–15 років за умови суттєвої державної підтримки [31, с. 486–487].

У наукових парках провідну роль відіграють вищі навчальні заклади та нау-

ково-дослідні установи, призначення яких – стимулювання розвитку, що базується на знаннях.

Згідно з визначенням Міжнародної асоціації Наукових парків (включає 370 наукових парків та понад 200 тис. інноваційних компаній), *науковий парк* – це організація, якою керують спеціалізовані фахівці, головною метою яких є збільшення багатства своєї спільноти шляхом сприяння розвитку інноваційної культури і конкурентоспроможності власних підприємств та установ на основі знань. Для досягнення цих цілей науковий парк стимулює і керує потоком знань і технологій між університетами, R&D установами, підприємствами та ринком, підтримує створення та розвиток інноваційних підприємств через інкубаційні процеси, а також надає інші послуги з доданою вартістю в поєднанні з високою якістю простору і об'єктів [72].

Відповідно до Закону України “Про наукові парки” науковий парк 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 впровадження на вітчизняному та закордонному ринках [20].

На початок 2011 р. в Україні був створений і діяв лише один науковий парк – “Київська політехніка”, правову основу діяльності для якого створює Закон України “Про науковий парк “Київська політехніка”. У світі вже нараховується близько 400 наукових парків, велика їх кількість перебуває на стадії створення [38].

Слід зазначити, що в більшості країн основну частину фінансування науки і технологічні парки отримують від держави: у Франції ця частина становить 50%, у Великій Британії – 62% , у Нідерландах – 70%, у Франції – 74, у Німеччині – 78, а в Японії і Бельгії – до 100% [61]. У такий спосіб держави намагаються прискорювати інноваційні процеси, які є визначальними щодо їх конкурентоспроможності.

Більшість відомих технопарків і наукових парків, у свою чергу, починались з бізнес-інкубаторів.

*Бізнес-інкубатор* – це комплекс (приміщення, комунікації, бухгалтерія, господарська частина), який обслуговуватиме роботу створених фірм. Тут можуть “вирощуватися” у середньому від 10 до 100 підприємств, які за кілька років повинні закріпитися на ринку і розпочати господарську діяльність самостійно. Потреба в бізнес-інкубуванні зумовлена тим, що зазвичай протягом перших трьох років роботи малих підприємств “виживають” у середньому лише 14–30%, тоді як у бізнес-інкубаторі ця цифра досягає 90%.

Бізнес-інкубатор створює сприятливі умови для підприємців такі, як дешева оренда приміщення і устаткування, засоби зв'язку, консультаційні та маркетингові послуги, доступ до венчурного фінансування та ін.

Останнім часом у зв'язку з розвитком електронного бізнесу, активним застосуванням Інтернету та інших нових інформаційних технологій у виробничій і управлінській практиці виділяють як окремий вид віртуальні інкубатори, або “інкубатори без стін”. Такі інкубатори дають змогу оцінити комерційний потенціал інноваційного проекту, який береться за основу для створення нової компанії; провести відповідні маркетингові дослідження; врегулювати відносини з материнською організацією (університетом, науково-дослідним інститутом тощо) з питань інтелектуальної власності; розробити бізнес-план і загальну стратегію бізнесу; знайти пар-

тнерські організації, що відіграють роль постачальників або споживачів інноваційної продукції тощо. Звичайно “інкубатори без стін” не надають в оренду приміщення фірмам-клієнтам. Перевагою віртуальної форми є те, що створення такого інкубатора порівняно з традиційною формою пов’язано, як правило, з набагато скромнішими інвестиціями [7, с. 1].

Бізнес-інкубатори можуть бути як самостійними господарськими організаціями з правами юридичної особи, що створюються для підтримки неінноваційного малого підприємництва, так і функціонувати у складі технопарку та бути орієнтованими на роботу в галузі високих технологій.

Основними нормативно-правовими актами для створення і організації діяльності бізнес-інкубаторів є закони України “Про державну підтримку малого підприємництва” та “Про інноваційну діяльність”. Водночас нормативно-правовими документами не визначено правового статусу такої організації, як бізнес-інкубатор, що зумовлює створення бізнес-інкубаторів у різних організаційно-правових формах – громадських організацій (Київський, Луганський, Одеський, Полтавський, Рівненський, Сімферопольський, Хмельницький бізнес-інкубатори), комунальних підприємств (м. Славутич), товариств з обмеженою відповідальністю (ТОВ “Бізнес інкубатор”, м. Київ) та ін. [66]. Це спричиняє проблеми, пов’язані як із їх обліком, так і з організацією функціонування взагалі.

В Україні створення перших бізнес-інкубаторів стимулювалося міжнародною фінансовою допомогою. З 1998 р. Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) фінансувало виконання 2,5-річної Програми розвитку бізнес-інкубаторів в Україні. В рамках цієї програми були створені: технологічний бізнес-інкубатор “Харківські технології”, бізнес-інкубатор Херсонської торговельно-промислової палати, бізнес-інкубатор Об’єднаного профкому Чорнобильської АЕС у м. Славутичі та ін.

На кінець 2010 р. в Україні нараховувалось 24 бізнес-інкубатори. Проте їх функціонування ще не відповідає потребам у розвитку інноваційного підприємництва в Україні, також воно суттєво поступається за якістю функціонування аналогічним зарубіжним структурам.

Бізнес-інкубатори, кластери, технологічні, а також наукові парки зазвичай створюються за ініціативою “знизу”, хоча їх створення і функціонування мають підтримувати органи влади.

Найбільш прогресивною і всеосяжною формою організації науково-виробничих комплексів є *технополіс*. Крім акценту на нові технології, він передбачає створення нового поселення у комплекті з науковими парками, університетами, технологічними парками, житлом, об’єктами культури. На відміну від технопарків і наукових парків, технополіс, крім виробництва наукових знань, орієнтований на виробництво інноваційної продукції; це нова модель міста, де інновації є провідним чинником його розвитку.

Як приклад можна навести технополіс Аукуба, що розміщений у 35 милях на північний схід від м. Токіо. У ньому мешкає 11,5 тис. осіб, що працюють у 50 державних дослідних інститутах і двох університетах. У м. Цукубі розміщені 30 з 98 провідних державних дослідних лабораторій Японії, що робить це містечко одним з найбільших наукових центрів світу [70].

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. Останнім часом з'явилися приклади створення адміністративних районів інтенсивного науково-технічного розвитку у межах великого міста або адміністративного району.

Основою метою створення технополісу є формування науково-виробничого середовища для ефективного розвитку прогресивних технологій з перспективою на 15–20 років.

Залежно від виробничої і містоутворювальної бази технополіси можна поділити на три типи:

1) технополіс дослідницького профілю, що формується на базі дослідницького парку. Як правило, це утворення має середню чисельність населення (близько 20–30 тис. жителів);

2) технополіс, що формується на базі технологічного парку. Міське утворення цього типу має середню чисельність населення 30–100 тис. жителів;

3) технополіс, що формується на базі промислових парків, має середню чисельність населення 100–180 тис. жителів.

Технополіси формуються в умовах помірного зростання економіки, коли центр тяжіння переноситься значною мірою на якісні показники розвитку; у технополісах передбачається розвиток “технологій майбутнього” (електроніка, біотехнології, нові матеріали та ін.); супутніми виробництвами технополісу є індустрія дозвілля і розваг, різноманітні сервісні структури [62, с. 21–22].

На сьогодні Світова асоціація технополісів нараховує 77 членів з 39 країн [73].

Хоча у світі вже активно функціонують мережі бізнес-інкубаторів, технопарків, наукових парків і технополісів, Україна не може “переступити” інституціалізацію нових відносин в інноваційній сфері, тому наразі доцільно говорити про повноцінне становлення таких структур та подальше їх включення у мережі.

Можна вважати, що в Україні РІС на сьогодні лише починають формуватись, про що свідчить недостатньо розвинена інноваційна інфраструктура. Так, на кінець 2010 р. в регіонах України функціонувало 8 технопарків (з 12 зареєстрованих), 20 інноваційних центрів, 24 інноваційних бізнес-інкубатори, 11 центрів комерціалізації інтелектуальної власності, 15 регіональних центрів науково-технічної і економічної інформації (ЦНТЕІ) [38]. Таким чином, не кожен регіон України має базові елементи інноваційної інфраструктури, що стримує їх інноваційний розвиток.

Суттєвою ознакою розвитку інноваційної інфраструктури в Україні також є нерівномірність їх розподілу за регіонами. Понад половина з них зосереджена в економічно розвинутих регіонах: м. Київ, Харківській, Дніпропетровській, Львівській і Донецькій областях. Загалом наукові розробки і дослідження в Україні виконують майже 1,5 тис. наукових організацій [57, с. 256]. Найвищий інноваційний потенціал мають м. Київ та Київська область. Сьогодні на Київщині діють інноваційні центри різного типу, які накопичують досвід успішного супроводу інноваційних проєктів на різних стадіях: Північний регіональний центр інноваційного розвитку, Інноваційний центр КП “Центр високих технологій та інновацій” та ін. Розвиток інноваційної діяльності в регіоні також забезпечують: технологічний парк “Київська політехніка”, створений на базі Національного технічного університету Ук-

раїни “Київський політехнічний інститут”; “Агротехнопарк” при Національному університеті харчових технологій; технопарк “Напівпровідникові технології й матеріали, оптоелектроніка та сенсорна техніка”, створений при інституті фізики напівпровідників; Інститут електрозварювання ім. Є.О. Патона.

Сучасні *організаційно-економічні механізми* щодо підтримки інновацій на державному і регіональному рівнях можуть бути прямої та опосередкованої дії. До механізмів опосередкованої дії відносять податкові, фінансово-кредитні, амортизаційні та інші впливи на процес упровадження інновацій, механізмів прямої дії – адміністративно-відомчі впливи шляхом прямого державного дотаційного фінансування досліджень; здійснення державних цільових програм різного рівня шляхом виділення коштів на підставі контрактів, укладених з переможцями відповідних конкурсів та створення державою або за участю держави інноваційних структур [55].

Одним з потенційно дієвих механізмів забезпечення інноваційного розвитку регіонів є визначений Законом України “Про стимулювання розвитку регіонів” механізм укладання угод між Кабінетом Міністрів України та органами місцевого самоврядування регіонального рівня – Верховною Радою Автономної Республіки Крим та обласними радами щодо реалізації стратегій регіонального розвитку [28]. Ураховуючи важливість створення інноваційної інфраструктури для розвитку регіонів, це питання може бути предметом такої угоди і вирішуватись за дольового фінансування держави і регіонів.

З огляду на правові та ресурсні проблеми щодо створення нових інноваційних структур важливими завданнями для регіональних органів влади є упорядкування діяльності існуючих об’єктів інноваційної інфраструктури, їх якісне організаційне та методичне забезпечення.

Одним з найбільш складних завдань щодо створення нових інноваційних структур та підвищення ефективності функціонування існуючих є кадрове забезпечення. Їх спеціалісти повинні володіти цілою системою специфічних знань, які інтегрують як управлінську, так і економічну складові. Для формування системної і послідовної інноваційної політики в регіонах потрібні висококваліфіковані спеціалісти, які б добре знали тенденції інноваційного розвитку, принципи побудови нових управлінських технологій, можливості органів регіонального управління і бізнесу, потреби в інноваційних продуктах, а також на підставі цього могли б розробляти конкретні та ефективні заходи, у правильній послідовності та для конкретних суб’єктів. Наприклад, у Німеччині подібні питання вирішують фахівці, які мають досвід роботи у бізнес-структурах і пройшли відповідну підготовку. Вважається, що тільки за цих умов вони можуть приймати максимально правильні рішення відносно бізнесу і структур, що підтримують його на регіональному рівні.

Одним з найбільш важливих і складних завдань забезпечення інноваційного розвитку регіону є *планування інноваційного розвитку*.

Починаючи із середини 1990-х рр. регіональні програми технологічного розвитку, а згодом регіональні інноваційні стратегії стали важливими інструментами інноваційного розвитку європейських регіонів.

Плануючи заходи регіональних стратегій інноваційного розвитку, слід мати на увазі, що зарубіжний досвід свідчить про певну послідовність дій органів влади щодо забезпечення інноваційного розвитку регіонів. На перших етапах активно стимулюється налагодження контактів і взаємодії між суб’єктами інноваційного проце-

су в регіоні та розбудовується інноваційна інфраструктура. Наступним кроком є формування інноваційного типу мислення у населення регіону та стимулювання розвитку інноваційної культури. Далі увага зосереджується на реалізації міжрегіональних інноваційних проєктів та встановленні міжнародних контактів. На всіх етапах визначальним чинником інноваційного розвитку регіону є розвиток мереж співпраці.

Таким чином, на сучасному етапі розвитку України формування РІС має розпочатись з активізації регіональної політики в інноваційній сфері, зокрема шляхом розроблення та впровадження програм і стратегій інноваційного розвитку, які повинні формуватись за безпосередньої участі суб'єктів інноваційної діяльності та серед іншого передбачати заходи щодо:

- сприяння кооперації і взаємодії різноманітних суспільних інститутів у здійсненні інноваційної діяльності;

- розвитку інноваційної культури;

- організації ярмарок, виставок інноваційної продукції;

- стимулювання інновацій шляхом розміщення в технопарках, на підприємствах чи при вищих навчальних закладах бізнес-інкубаторів за рахунок коштів місцевих бюджетів;

- стимулювання створення кластерів;

- підтримки діяльності існуючих технопарків і створення нових;

- сприяння кадровому забезпеченню інноваційних підприємств шляхом організації тренінгів, семінарів, стажування тощо;

- створення за рахунок бюджетних коштів регіональних інноваційних структур, які координуватимуть діяльність інноваційних суб'єктів регіону.

Згідно із Законом України “Про інноваційну діяльність” Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні і районні ради відповідно до їх компетенції:

- затверджують регіональні інноваційні програми, що кредитуються з бюджету Автономної Республіки Крим, обласних і районних бюджетів;

- визначають кошти бюджету Автономної Республіки Крим, обласних і районних бюджетів для фінансової підтримки регіональних інноваційних програм і доручають Раді міністрів Автономної Республіки Крим, делегують повноваження обласним і районним державним адміністраціям фінансування регіональних інноваційних програм через державні інноваційні фінансово-кредитні установи (їх регіональні відділення) у межах виділених у цих бюджетах коштів;

- контролюють фінансування регіональних інноваційних програм за кошти бюджету Автономної Республіки Крим, обласних і районних бюджетів [18].

Кожен регіон має особливе інноваційне середовище і свій інноваційний потенціал, які залежать від рівня розвитку науково-дослідних, освітніх закладів, ступеня взаємодії науки, бізнесу та влади, розвитку промислового виробництва та ін. Це зумовлює необхідність розробки програм з використанням ексклюзивного набору інструментів інноваційного розвитку регіону, адекватного внутрішньому потенціалу регіону та його суб'єктів. Також необхідний достовірний і глибокий аналіз усіх складових інноваційного потенціалу. Так, фізичне створення технопарку, наукового парку або бізнес-інкубатора буде приречене на невдачу, якщо науковий, або освітній, або кадровий чи інший їх потенціал чи потенціал їх партнерів, не відповідатиме принципам функціонування таких структур або менеджмент виявиться нижче від необхідного рівня. Слід враховувати, що ефективна діяльність подібних



структур передбачає якісно новий рівень взаємовідносин, високий рівень свободи і відповідальності, особливу культурно-ціннісну атмосферу.

Основними складовими технології розробки і впровадження регіональної стратегії інноваційного розвитку є:

- виявлення пріоритетних секторів регіональної економіки;
- аналіз регіональної інноваційної системи та кожного з її елементів (застосовується для виявлення загроз і можливостей, що впливають з економічних можливостей регіону) та її моделювання;
- розподіл 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 інноваційної сфери 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 необхідних змін;
- інформування громадськості регіону про плани, заходи та їх виконання (протягом реалізації усіх етапів стратегії).

Стратегії інноваційного розвитку регіонів мають знайти логічне продовження в програмах і проєктах регіонального розвитку, в яких визначаються конкретні заходи і технології. Це одне з найважливіших і одночасно найскладніших завдань інноваційного розвитку регіонів.

Отже, регіональна складова державної інноваційної політики в нашій країні тільки починає формуватися: створюються організаційні структури управління і механізми регулювання інноваційної діяльності. Проте вони поки не справляють відчутного впливу на регіональний розвиток. У цьому зв'язку актуальним є завдання підвищення ефективності діючих механізмів і регіональних методів управління науково-технологічною та інноваційною діяльністю [69, с. 162]. Стратегічний характер інноваційного розвитку регіонів зумовлює необхідність децентралізації функцій, повноважень і ресурсів держави щодо підтримки інноваційної діяльності в регіонах України та активізацію регіональних органів влади у цій сфері.

Інноваційний розвиток регіонів передбачає проведення послідовної та ефективною регіональної політики, яка узгоджує правові, фінансові, організаційні можливості органів влади та існуючі потреби інноваційних суб'єктів, і забезпечує відповідність їх дій пріоритетним завданням стратегії інноваційного розвитку. Вирішення цих завдань потребує використання інтерактивної моделі інноваційного розвитку, яка є безальтернативним варіантом для регіонів.

Інституціональні зміни в системі управління інноваційним регіональним розвитком вимагають утворення різноманітних форм інтеграції науки з промисловістю, що є основою для формування регіональної інноваційної системи.

**Контрольні питання**

1. Визначте основні напрями розвитку сфери планування територій на регіональному рівні.
2. Які нормативно-законодавчі акти регулюють сфери планування територій на регіональному рівні?
3. За рахунок яких коштів фінансуються роботи з планування території регіону?
4. Визначте повноваження органів місцевого самоврядування в здійсненні планування території на регіональному рівні.
5. Розкрийте суть поняття “депресивна територія”.
6. Назвіть ознаки депресивності регіону відповідно до Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів”.
7. Перелічіть критерії визначення промислового району депресивним згідно із Законом України “Про стимулювання розвитку регіонів”.
8. Назвіть основні відмінності між відсталими та депресивними регіонами.
9. Розкрийте основні принципи державного стимулювання розвитку депресивних територій.
10. Які основні складові державної програми подолання депресивності території?
11. Розкрийте суть та поняття державної цільової програми.
12. Визначить основні стадії розроблення та виконання державної цільової програми.
13. Які обов’язкові розділи містить проект концепції державної цільової програми?
14. Назвіть основні підстави розробки державної цільової програми.
15. Які відомості має включати Паспорт державної цільової програми?
16. Які методи можна використовувати для визначення обсягу фінансових ресурсів з метою реалізації державної цільової програми?
17. Назвіть принципи, покладені в основу визначення завдань і заходів державної цільової програми.
18. Розкрийте суть поняття “регіональний моніторинг”.
19. На яких принципах базується регіональний моніторинг?
20. Назвіть основні завдання регіонального моніторингу.
21. За якими напрямками доцільно проводити моніторинг при розробці програм соціально-економічного розвитку регіону?
22. Охарактеризуйте основні підходи до визначення технологій контролю регіонального розвитку.
23. Назвіть інститути у країнах ЄС, які безпосередньо залучаються до процесу розвитку територій.
24. Охарактеризуйте партнерські відносини між державним, приватним і громадським секторами в процесі формування та реалізації регіональної політики.
25. Назвіть шляхи вдосконалення структури інституційного забезпечення реалізації державної регіональної політики.
26. Які органи влади здійснюють формування і реалізацію регіональної політики в інноваційній сфері в Україні?
27. Сформулюйте визначення регіональної інноваційної системи (PIS) та назвіть її головні характеристики.
28. Які типи об’єктів належать до інноваційної інфраструктури?

29. У чому подібність та відмінність кластерів, технопарків, наукових парків і технополісів?
30. Яку роль відіграють бізнес-інкубатори у забезпеченні інноваційного розвитку регіону та формування РІС?
31. Назвіть форми державної підтримки інноваційного розвитку регіонів.
32. У чому полягає специфіка планування інноваційного розвитку регіону?
33. Які основні складові технології розробки і впровадження регіональної стратегії інноваційного розвитку?
34. Які нормативно-правові акти регулюють діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері інноваційного розвитку регіонів?

#### Список використаних джерел

1. *Авер'янов В. Б.* Виконавча влада і державний контроль / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко. – К.: [б. в.], 1999. – 47 с.
2. *Андрійко О. Ф.* Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко. – К.: Наук. думка, 2004. – 230 с.
3. *Балабанов Г.* Територіальний соціально-економічний моніторинг в Україні / Г. Балабанов, В. Вишневецький. – К.: Нора-Друк, 2001. – 58 с.
4. *Берданова О. В.* Стратегічне планування регіонального розвитку: навч. посіб. / О. В. Берданова, В. М. Вакуленко. – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – 96 с.
5. *Богорад О. Д.* Регіональна економіка / словник-довідник: О. Д. Богорад, О. М. Тевелєв, В. М. Падалка, М. В. Підмогильний. – К.: [б. в.], 2004.
6. *Брусак Р. Л.* Стратегічне планування розвитку територіальних громад / Р. Л. Брусак, Г. О. Дробенко, Ю. І. Свірський. – Львів: Вид-во СПОЛОМ, 2001. – 118 с.
7. *Васильєва Л. М.* Бізнес-інкубатори як частина інфраструктури підтримки малого підприємництва / Л. М. Васильєва. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Dtr\\_ep/2010\\_1/files/EC110\\_11.pdf](http://nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_ep/2010_1/files/EC110_11.pdf)
8. *Вісьтак О. І.* Деякі теоретико-методологічні аспекти дослідження депресивних регіонів України / О. І. Вісьтак, О. І. Шаблій // Проблеми розвитку депресивних регіонів: матер. міжнар. наук.-практ. конф. – Ніжин: [б. в.], 2007. – С. 116.
9. *Гладій М.* Регіональний менеджмент і моніторинг / М. Гладій, М. Долішній, С. Писаренко, М. Янків. – Львів: [б. в.], 1998. – 67 с.
10. *Грицюк Т. В.* Регион как объект анализа и государственного управления / Т. В. Грицюк, А. В. Лексин, И. В. Лексин // Регион. экономика: теория и практика. – 2005. – № 3. – С. 24–30.
11. *Дацишин М.* Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні / М. Дацишин, В. Керецман. – К.: [б. в.], Вид-во “К.І.С.”, 2007. – 102 с.
12. Декларація щодо регіоналізму в Європі. – Берлін, 1997.
13. Державна фінансова підтримка регіонального розвитку / Проект з регіонального врядування та розвитку. – Україна. – К.: [б. в.], 2007. – 54 с.
14. Закон України про генеральну схему планування розвитку України: прийнятий 7 лют. 2002 р. № 3059-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 30. – С. 204.

15. Закон України про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : прийнятий 23 бер. 2000 р. № 1602-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 25. – Ст. 195.
16. Закон України про державні цільові програми : прийнятий 18 берез. 2004 р. № 1621-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 25. – Ст. 352.
17. Закон України про державну підтримку малого підприємництва : прийнятий 19 жовт. 2000 р. № 2063-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 51–52. – Ст. 447.
18. Закон України про інноваційну діяльність : прийнятий 4 лип. 2002 р. № 40-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 36. – Ст. 266.
19. Закон України про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди) : прийнятий 15 берез. 2001 р. № 2299-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 21. – Ст. 103.
20. Закон України про наукові парки : прийнятий 25 черв. 2009 р. № 1563-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2009. – № 51. – Ст. 757.
21. Закон України про наукову і науково-технічну діяльність : прийнятий 13 груд. 1991 р. № 1977-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 12. – Ст. 165.
22. Закон України про наукову і науково-технічну експертизу : прийнятий 10 лют. 1995 р. № 51/95 // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 9. – Ст. 56.
23. Закон України про основи містобудування : прийнятий 16 лист. 1992 р. № 2780-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 52. – Ст. 683.
24. Закон України про регулювання містобудівної діяльності : прийнятий 17 лют. 2011 р. № 3038-17 // Офіц. вісник України. – 2011. – № 18. – Ст. 735.
25. Закон України про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні : прийнятий 16 січ. 2003 р. № 433-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 13. – Ст. 93.
26. Закон України про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки : прийнятий 11 лип. 2001 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 253.
27. Закон України про спеціальний режим інвестиційної і інноваційної діяльності технологічних парків : прийнятий 16 лип. 1999 р. № 991-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 40. – Ст. 363.
28. Закон України про стимулювання розвитку регіонів : прийнятий 8 верес. 2005 р. № 2850-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 548.
29. Конституція України : прийнята на п'ятій сес. Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
30. Концепція створення кластерів в Україні від 29 серп. 2008 р. / М-во економіки України – Режим доступу : [http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/printable\\_article?art\\_id=121164](http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=121164)
31. *Краснова В. В.* Мировой опыт развития технопарков / В. В. Краснова, Т. В. Безчасная // Проблемы развития внешнеэкономических связей и привлечения иностранных инвестиций : региональный аспект. – Сборник научных трудов. – в 2-х ч. – Донецк : ДонНУ, 2008. – Ч. 2. – С. 484–489.
32. *Куйбіда В. С.* Регіональний розвиток та просторове планування територій: досвід України та інших держав-членів Ради Європи : зб. нормат.-правов. актів і наук.-аналіт. матеріалів з питань регіон. розвитку та просторов. планування / В. С. Куйбіда, В. А. Негода, В. В. Толкованов. – К. : Крамар, 2009. – 176 с.

33. Куйбіда В. С. Територіальне планування в Україні : європейські засади та національний досвід / В. С. Куйбіда, Ю. М. Білоконь. – К. : Логос, 2009. – 108 с.
34. Лендєл М. Нові інституційні механізми регіонального розвитку в Європі / М. Лендєл. – Режим доступу : <http://194.44.230.3/science/ldurg/lendel.doc>
35. Лендєл М. Інституційний механізм реалізації регіональної політики в країнах Центрально-Східної Європи // Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України. – Київ : Логос, 2000. – С. 62–97.
36. Лендєл М. Спеціальні інститути розвитку територій : європейський досвід // Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів : статті / М. Лендєл. – К., 2001. – С. 67–148.
37. Машков О. Контроль у сфері державного управління / О. Машков, С. Мосов, Н. Нижник // Вісн. УАДУ. – 1998. – № 2. – С. 23–31.
38. Методичні матеріали для інформаційно-консультаційної підтримки об'єктів інноваційної інфраструктури та забезпечення їх взаємодії / Офіц. сайт Держ. ком. з питань науки, інновацій та інформації України. – Режим доступу : [http://www.dkni.gov.ua/images/stories/metod\\_mater\\_innov.doc](http://www.dkni.gov.ua/images/stories/metod_mater_innov.doc)
39. Методичні рекомендації до вивчення дисципліни “Планування розвитку територій” / укр. Ю. Ф. Дехтяренко, В. В. Юзефович. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 24 с.
40. Нежиборець В. Інноваційна інфраструктура : проблеми, перспективи, рішення / В. Нежиборець // Теорія і практика інтелектуальної власності. – 2007. – № 5. – С. 60–69.
41. Новікова А. М. Депресивні території: європейський досвід та проблеми України / А. М. Новікова // Стратег. панорама. – 2000. – № 3–4. – С. 115.
42. Офіційний сайт Асоціації агентств регіонального розвитку “ААРРУ”. – Режим доступу : <http://www.narda.org.ua>.
43. Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
44. Офіційний сайт Кабінету Міністрів України. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.
45. Полінець О. П. Поняття і зміст контролю в державному управлінні. Внутрішній контроль у державному управлінні / О. П. Полінець // Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. – Львів : Вид-во Нац. ун-ту “Львів. політехніка”, 2002. – С. 320–331.
46. Портер М. Конкуренція / М. Портер – М. : Изд. дом “Вільямс”, 2005. – 608 с.
47. Посібник з кластерного розвитку. Україна : послуги з підтримки МСП в пріоритетних регіонах. – К., 2006 р. – 38 с.
48. Про запровадження комплексної оцінки соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва та Севастополя : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 черв. 2007 р. № 833. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=833-2007-%EF>
49. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 лип. 2006 р. № 1001 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 30.
50. Про затвердження Порядку здійснення моніторингу показників розвитку регіонів, районів, міст республіканського в Автономній Республіці Крим і обласного

- значення для визнання територій депресивними : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 берез. 2010 р. № 235. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/aws/main.cgi?nreg=235-2010-%EF>
51. Про затвердження Порядку здійснення моніторингу соціально-економічних показників розвитку регіонів, районів та міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення для визнання територій депресивними : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 берез. 2010 р. № 235. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
  52. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм : Постанова Кабінету Міністрів від 31 січ. 2007 р. № 106. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
  53. Про моніторинг соціально-економічного розвитку малих міст і селищ : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 квіт. 2009 р. № 288. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=288-2009-%EF>
  54. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України № 1085 від 9 груд. 2010 р. // Офіц. вісник Президента України. – № 32 (156). – Ст. 1026.
  55. Про технологічні парки // Офіційний сайт Державного комітету з питань науки, інновацій та інформації України. – Режим доступу : [http://www.dkni.gov.ua/index.php/uk/component/blog\\_calendar/?year=2010&month=0&day=07&modid=58](http://www.dkni.gov.ua/index.php/uk/component/blog_calendar/?year=2010&month=0&day=07&modid=58)
  56. Проект Містобудівного кодексу України // Мінрегіонбуд. – 2009. – 18 трав. – Режим доступу : <http://minregionbud.gov.ua>
  57. Регіональна економіка : підруч. – К. : ВЦ “Академія”, 2008. – 416 с.
  58. Регіони України : проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : моногр. / за ред. З. С. Варналя. – К. : Знання України, 2005. – 498 с.
  59. Розробка Стратегії розвитку територіальної громади: загальні засади методики / В. Нудельман, І. Санжаровський. – К. : Вид-во “Дата Банк Україна”, 2002. – 232 с.
  60. Рубцов В. Агентства розвитку як управлінська інновація перетворень у містах і регіонах // Управління сучасним містом. – 2001. – № 1–3 (1). – С. 55–62.
  61. Современные инновационные структуры и коммерциализация науки / А. А. Мазур, И. Б. Гагауз, Б. В. Гринев и др. : под ред. А. А. Мазура. – Х. : Харьковские технологии, 2003. – 352 с.
  62. Соловйов В. П. Інноваційний розвиток регіонів : питання теорії та практики : моногр. / В. П. Соловйов, Г. І. Кореняко, В. М. Головатюк. – К. : Фенікс, 2008. – 224 с.
  63. Стратегічне планування та управління/ теорія і практика на прикладі Львівської області : методичне видання / за ред. Е. Боньчак-Кухарчик. – Львів : [б. в.], 2007. – 328 с.
  64. Ткачук А. Депресивність територій: що це таке і як з ним боротись? – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua>
  65. Тургель И. Д. Региональная экономика и управлений. Курс лекций. – Лекция 6. Проблемные регионы. – Режим доступу : <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/46668>
  66. Українська асоціація бізнес-інкубаторів та інноваційних центрів. – Режим доступу : <http://www.novekolo.info/ua/organisations/>
  67. Управління розвитком міста. навч. посіб. / за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 389 с.
  68. Усач Б. Ф. Контроль і ревізія : підруч. / Б.Ф. Усач. – К. : Знання-Прес, 2002. – 253 с.

69. Федулова Л. І. Організаційні механізми формування результативної регіональної інноваційної системи / Л. І. Федулова // Стратег. пріоритети. – 2009. – № 4 (13). – С. 157–165.
70. Чудаєва І. Б. Наукові парки: суть, функції та перспективи створення [Електронний ресурс] / І. Б. Чудаєва. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/chembiol/nvnltu/21\\_1/352\\_Czud.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/chembiol/nvnltu/21_1/352_Czud.pdf)
71. Шабаров А. Б. Формирование стратегии инновационного развития региона / А. Б. Шабаров, А. В. Шевцов // Современные аспекты экономики. – 2004. – № 11. – С. 58–66.
72. International Association of Science Parks. – Режим доступу : <http://www.iasp.ws/publico/index.jsp?enl=2>
73. World Technopolis Assotiation. – Режим доступу: <http://www.wtinet.org/Emain.mf>





# **Тема 5**

## **УПРАВЛІННЯ РЕСУРСАМИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ**



## Тема 5

# УПРАВЛІННЯ РЕСУРСАМИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

### 5.1. МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ РЕСУРСІВ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ

Аналіз наукових праць та нормативних документів з питань ресурсного забезпечення державного управління та регіонального і місцевого розвитку показав, що немає єдиного методологічного підходу до визначення ресурсів управління розвитком регіонів України. Можна визначити щонайменше чотири взаємопов'язаних підходи.

*Інституційний підхід* (Г. В. Атаманчук, І. О. Дробот, С. А. Романюк, О. І. Сушинський) базується на визначенні ресурсів ефективного здійснення публічної влади загалом та її окремих видів. У межах цього підходу розвивається кілька напрямів. Перший обґрунтовує необхідність структурування, насамперед, державно-владної діяльності та базується на усвідомленні того, що такий ідеологічний ресурс, як ресурс права, не є самодостатнім і потребує розроблення поняття ресурсу в аспекті гарантій, тобто аспект переноситься на розвиток складової правового ресурсу – гарантування [24; 93]. Гарантування державного управління пов'язується з правовим регулюванням, сутнісними характеристиками і розглядається крізь призму “об'єктності” [2]. Другий обґрунтовує необхідність створення умов для залучення додаткових ресурсів розвитку регіонів. Таким ресурсом є дозвільний, тобто надання регіонам можливості оперативного розв'язання проблем регіонального рівня власними силами [83].

*Територіальний підхід* (М. В. Багров, Н. О. Колесникова, І. С. Наврузов, М. Д. Пустун, Ю. В. Філіппов) розглядає територіальні ресурси як основу комплексного соціально-економічного розвитку регіону, його потенціалу. Конкурентоспроможність як основний критерій визначення територіальних ресурсів пов'язується не тільки з наявністю ресурсів, що притаманні певній території, а і з їх неповторним поєднанням – комбінацією. За відсутності одного з них розвиток регіону неможливий навіть за умови, що інших ресурсів надлишок. У межах такого підходу виокремлюються: науковий напрям, що розглядає ресурси території як капітал і вимагає розробки механізмів: формування ринку природних ресурсів та їх оцінки; гарантування та забезпечення права власності на ресурси; економії та збереження якості ресурсів [71; 96]; напрям, що обґрунтовує доцільність вивчення окремо природних ресурсів (можливості використання яких практично не змінилися з часів планової економіки) та інших, у яких проявилися додаткові властивості [44]; напрям, що розглядає територію як геополітичний ресурс [4].

*Функціональний підхід* (В. М. Бабаєв, З. С. Варналій, Ю. С. Дульщикова, О. В. Ольшанський, В. В. Максимов, К. М. Миско, І. Л. Шевчук) розглядає ефективну систему управління як ресурс, засіб розвитку, який відповідно до принципу синергізму приводить у рух усі підсистеми об'єкта управління. Індикатором ефективності системи управління є відповідність ресурсного забезпечення поставленим цілям, які досягаються через реалізацію системи функцій. Стосовно суб'єкта регіонального

управління найчастіше визначають чотири групи функцій – політичну; структурно-технологічну; економічну; соціальну [25], ефективна реалізація яких потребує відповідних ресурсів (правових, інформаційних, фінансових, структурно-організаційних, кадрових, управлінських повноважень тощо). Йдеться про ресурси, які суспільство на певному етапі може виділити (або сформувати) на функціонування регіону як соціально-економічної системи. Найпотужнішим науковим напрямом в аспекті такого підходу є дослідження ресурсного потенціалу регіонів [6; 15; 26; 51; 61; 82; 98; 100; 101].

*Компонентний підхід* (М. П. Бутко, С. Й. Вовканич, З. В. Герасимчук, І. В. Карпенко, В. М. Князев, О. В. Молодцов та ін.) базується на поглибленому вивченні окремих ресурсів: фінансового, етнічного, інтелектуального, компетентності депутатів, інформаційного тощо.

У жодній із сучасних наук немає єдиного підходу до визначення поняття “ресурс”, хоча більшість дослідників виходить з того, що ресурсом є певна субстанція, яку маємо і яка може бути використана для досягнення поставлених цілей. Звичайно, всі існуючі на сьогодні визначення ресурсу є цінними і містять важливу інформацію для усвідомлення його як певної категорії. Проте, зважаючи на складність і багатоаспектність поставленої проблеми, вважаємо за доцільне конкретизувати, що ми будемо розуміти під терміном “ресурси управління”. Важливе значення має трактування складових: “ресурси” і “управління”, адже від цього залежить, який зміст вкладається в таке важливе похідне поняття, як ресурси “регіонального управління”.

Слово “ресурси” походить від французького *resource* – “допоміжний засіб”. Категорія “ресурси” у Великому тлумачному словнику сучасної української мови розкривається як “запаси чого-небудь, які можна використати в разі потреби”, а також як “засіб, можливість, якими можна скористатися у разі необхідності” [12, с. 1216]. У словнику-довіднику з методології державного управління наводиться таке визначення: “ресурси – джерела й одночасно обмеження здійснення будь-якої суспільної діяльності” [59, с. 142].

Найчастіше поняття “ресурси” трактується з чотирьох позицій:

- *економічної* (Б. В. Буркинський, Л. М. Зайцева, В. А. Ковальов, В. В. Максимов, К. М. Миско, І. М. Писаревський, С. І. Ускова, А. С. Філіпенко, С. К. Харічков);
- *владної* (Ванханен Тату, С. Г. Кордонський, Ю. Я. Любашевський, Г. І. Марченко);
- *соціальної* (Г. В. Атаманчук, Н. І. Глазунова, В. А. Козбаненко, Н. Є. Тихонова);
- *об'єктної* (В. М. Бабаєв, С. А. Бороненкова, А. Ф. Мельник, Ю. В. Наврузов, О. І. Шаблій) (табл. 5.1).

З аналізу табл. 5.1 випливає, що:

- по-перше, різні ресурси мають різну значимість у тих чи інших підходах;
- по-друге, ресурси взаємопов'язані, а брак одного ресурсу може компенсуватися наявністю і розвитком інших;
- по-третє, значимість ресурсів, їх цінність, обсяг і структура змінюються залежно від зміни умов їх формування під впливом зовнішніх та внутрішніх факторів.

Отже, визначити будь-який елемент через термін “ресурс” означає виявити межі його корисності у досягненні цілі в умовах конкретної ситуації (існуючі тех-

нології та соціально-економічні відношення) з урахуванням ієрархії цінностей ресурсів і законів заміщення.

Таблиця 5.1

Найпоширеніші наукові підходи до визначення змісту поняття “ресурси”

Назва підходу	Ресурси – це:	Специфіка підходу та класифікація
Економічний	<ul style="list-style-type: none"> <li>– сукупність окремих елементів, що прямо чи опосередковано приймають участь у процесі виробництва або надання послуг;</li> <li>– основні елементи економічного потенціалу, які є у розпорядженні суспільства на кожному етапі розвитку виробничих сил у рамках історично визначеної системи виробничих відносин</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– безпосередній зв'язок з процесом виробництва: ресурси – фактори виробництва;</li> <li>– для того, щоб будь-який елемент був включений у поняття “ресурси”, він має отримати економічну оцінку;</li> <li>– співвідношення потреби суспільного виробництва у визначеному ресурсі;</li> <li>– ресурси існують незалежно від суб'єктів економічної діяльності;</li> <li>– природні, матеріальні, трудові, фінансові, інформаційні</li> </ul>
Владний	<ul style="list-style-type: none"> <li>– фундаментальне джерело управління;</li> <li>– атрибут, обставина або благо, володіння яким підвищує здатність впливу його володаря на інших індивідів або групу;</li> <li>– це можливість, яка не обов'язково стає реальністю;</li> <li>– усі ті засоби, використання яких забезпечує вплив на об'єкт відповідно до цілей суб'єкта</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ресурси самоцінні, володіння ними – основа влади, політика – боротьба за ресурси;</li> <li>– властивість елемента як ресурсу проявляється в особливій ситуації;</li> <li>– дефіцитність ресурсу;</li> <li>– рівень розподілу ресурсів, універсальний фактор, що впливає на процеси демократизації та пояснює можливість кореляції між соціально-економічним розвитком і демократією;</li> <li>– час, гроші, управлінські повноваження; соціальний статус</li> </ul>
Соціальний	<ul style="list-style-type: none"> <li>– реальні та потенційні можливості, засоби і резерви, якими володіє певне суспільство і які воно використовує для забезпечення різних сфер соціального життя і діяльності</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– характер соціальних мереж;</li> <li>– соціальні відношення ситуативні;</li> <li>– соціальний капітал забезпечує солідарність суспільства і сприяє його розвитку;</li> <li>– кадрові ресурси державної влади і управління як головний ресурс</li> </ul>
Об'єктний	<ul style="list-style-type: none"> <li>– елемент об'єкта управління, який може бути ефективно використаний суб'єктом для досягнення цілей;</li> <li>– деяка сукупність можливостей адміністративно-територіального утворення, розпорядження якими віднесено до компетенції органів влади</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– конкурентна значимість (унікальність) ресурсу;</li> <li>– доцільність застосування (корисність, обмеженість);</li> <li>– оригінальна комбінація ресурсів;</li> <li>– територія як ресурс; ефективна система управління як ресурс; знання потреб та інтересів як ресурс</li> </ul>

Таким чином, під *ресурсом* розуміють наявні елементи системи, на основі яких вона функціонує та розвивається і які в умовах конкретної ситуації доцільні для застосування як засоби досягнення цілей. Такий підхід дасть змогу найповніше окреслити можливості системи, які можуть бути використані для максимального задоволення потреб суспільства.

Другою складовою поняття “ресурси управління” є категорія “управління”, яка з найзагальніших позицій тлумачиться як дія, що спрямована на певний процес (об’єкт) з метою забезпечення бажаного перебігу (подій) [66]. Відомий дослідник державного управління професор Глен Райт стосовно тлумачення поняття управління зазначає, що управління в його найширшому визначенні розуміється як “організація і спрямування ресурсів з метою досягнення бажаного результату”, звернене на процеси, ресурси та цілі. Усі аспекти діяльності керівника обертаються довкола визначення і в певному розумінні врівноваження кожного з них [76, с. 38–39]. Будь-яка система управління має як суб’єктну, так і об’єктну природу і може бути розглянута тільки з урахуванням багаторівневих взаємодій із середовищем. Отже, *управління* – це цільовий вплив суб’єкта (декількох суб’єктів) на процес/об’єкт (об’єкти) з метою регулювання стану, поведінки, властивостей та якостей об’єкта для забезпечення бажаного результату.

Виходячи з вищезазначеного ресурси управління – це елементи системи управління, які використовують суб’єкти управління для забезпечення взаємодії учасників управлінських відносин (суб’єктів і об’єктів) з метою регулювання різноманітних процесів у напрямі досягнення поставлених цілей. Зазначимо, що склад і обсяг ресурсів управління безпосередньо залежать як від повноважень суб’єктів управління, так і від специфіки та стану об’єкта управління, які формуються під впливом факторів середовища функціонування системи управління. Масштабність систем, їх функціональне призначення та інші фактори зумовлюють види управління та їх ієрархічну сполучність, що, насамперед, впливає на співвідношення цілі-ресурси.

Специфічною властивістю системи регіонального управління є різноманітність організаційних зв’язків, яка розкриває реальні вертикальні й горизонтальні організаційні взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування на регіональному рівні та проявляється у функціонуванні трьох видів управлінських структур: державного управління на регіональному рівні, державного регулювання регіонального розвитку; регіонального врядування [5]. Регіональне управління як процес державного регулювання суб’єкт-об’єктних та суб’єкт-суб’єктних відносин, що виникають на регіональному рівні, забезпечує взаємоузгодження внутрішніх і зовнішніх інтересів різних регіонів, а також їх консенсус з інтересами держави. З огляду на цю особливість перейдемо до розкриття сутності поняття “ресурси регіонального управління”.

Під *ресурсами регіонального управління* у широкому розумінні мають на увазі реальні можливості суб’єкта (суб’єктів) управління щодо доцільного та раціонального використання елементів системи регіонального управління (які формуються під впливом вищої за рангом системи) для досягнення у певний період часу цілей управління та реалізації завдань державної регіональної політики. Відповідно ре-

сурси регіонального управління формуються з ресурсів суб'єкта управління, об'єкта управління та середовища функціонування системи регіонального управління.

*Ресурси суб'єкта (суб'єктів) регіонального управління* – це засоби ефективного здійснення публічної влади на регіональному рівні, які необхідно враховувати з двох позицій: як ресурси державного управління на регіональному рівні та ресурси регіонального врядування.

*Ресурси державного управління на регіональному рівні* – це реальні можливості, які є в розпорядженні держави для таких цілей:

- забезпечення ефективності процесу управління як діяльності органів державної влади з управління регіональними процесами та організаційно-правового забезпечення і практичної реалізації завдань державної регіональної політики (влада, право, демократія, управлінські повноваження, персонал);

- досягнення цілей управління, які являють собою суб'єктивне відображення об'єктивного за принципом пріоритету потреб та інтересів розвитку регіону (час, організація, знання, інформація, компетентність, кадри, фінанси).

*Ресурси регіонального урядування* – це спільні ресурси територіальних громад у межах області, ресурси міських рад, ресурси суб'єктів господарювання та фінансові ресурси держави, які на основі узгодження інтересів мобілізуються з метою:

- оперативного розв'язання проблем регіонального рівня власними силами – розробки та реалізації стратегій розвитку громад; посилення міжрегіонального співробітництва;

- підвищення рівня надання послуг населенню тощо (інституційно-правовий ресурс гарантування місцевого самоврядування, знання потреб та інтересів регіону, комунальна власність, “дозвільний” ресурс, компетентність депутатів, бюджетні ресурси, територія).

*Ресурси об'єкта регіонального управління* – це максимально доступні можливості забезпечення поліфункціональності регіональної системи, що складаються з ресурсів:

- функціонування регіону, від яких залежить здатність існуючої територіальної організації суспільства забезпечити гідні умови життя населення певної території;

- регіонального розвитку, від яких залежить здатність органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємців і населення узгоджено діяти в системі розподілу і використання суспільних ресурсів у напрямку підвищення конкурентних переваг певної території.

При визначенні ресурсів об'єкта регіонального управління слід урахувати деяку парадоксальність самої системи управління регіоном: практично всі елементи керуючої підсистеми є елементами керованої підсистеми, тобто об'єктами управління (місцеві державні адміністрації здійснюють функцію контролю за органами місцевого самоврядування в частині повноважень, делегованих останнім державою; один об'єкт управляється одночасно кількома суб'єктами різного рівня та різної “відомчої” належності) [53].

Окреслення ресурсів об'єкта регіонального управління, які може використати суб'єкт управління для досягнення цілей державної регіональної політики, вимагає проведення інвентаризації та аудиту реальної ресурсної бази, що дасть змогу чітко визначити: доцільність застосування ресурсів в умовах конкретної ситуації; корис-

ність, доступність та рівень конкурентної значимості ресурсів; можливість ефективного комбінування всіх видів ресурсів регіону тощо.

*Ресурси середовища функціонування системи регіонального управління* – це елементи вищої за рангом системи, на які регіональна влада не може ніяк вплинути, але їй не може не враховувати, визнаючи “глобальну мету” регіонального управління та вибираючи модель регіонального розвитку (державна політика; правове поле; стан економіки в цілому; соціальний настрій; екологічні умови; геополітичний ресурс). Виявлення і аналіз ресурсів середовища відкриває можливості: по-перше, адекватно визначити позиції території та її конкурентні переваги (окремі території перебувають у постійній конкурентній боротьбі зі своїми сусідами за бюджетні кошти, інвестиційні вкладення, людські ресурси тощо); по-друге, визначити середовища функціонування, що дасть змогу узгодити цілі державної регіональної політики та потреби місцевого розвитку; по-третє, виходячи з принципу компліментарності тільки на основі точного “діагнозу” проблемності найменших територіальних одиниць можна оцінити стан розвитку територіальної одиниці вищого рівня та зосередити увагу на вирішенні найневідкладніших завдань. У межах такої складової системи ресурсів регіонального управління доцільно окремо розглянути ресурси, що залучаються ззовні.

*Ресурси, що залучаються суб'єктом ззовні для функціонування об'єкта регіонального управління як системного утворення* – це реальні елементи середовища, що забезпечують соціально-функціональні зв'язки між підсистемами регіональної системи, створюючи “каркас” (головні транспортні магістралі, комунікаційні вузли). Визначення цієї складової в системі ресурсів регіонального управління пов'язано з фактом просторової неоднорідності об'єкта. “Стабільні елементи системи концентруються переважно у межах каркасу, фіксуючи найістотніші ознаки функціонально-просторової організації системи ... Наявність і конфігурація каркасу є єдиною універсальною характеристикою просторової організації всієї системи в цілому, а не тільки будь-якої з її підсистем” [81, с. 56–57].

Отже, ресурси регіонального управління у вузькому визначенні – це ті елементи системи регіонального управління, які публічна влада має можливість використати як засіб досягнення цілей та реалізації регіональних інтересів, тобто це все те, що відтворюється і мобілізується суб'єктами регіональної політичної влади.

Безперечно, можливості реалізації цілей визначаються ресурсною базою системи регіонального управління. Проте із всієї множини факторів, що зумовлюють кінцевий результат управлінського процесу, не всі є ресурсами управління. Іншими словами ресурси як управлінська категорія не тотожна її трактуванню в економіко-технологічному сенсі, що пов'язано з ост чим.

По-перше, результати управлінської діяльності на практиці ніколи не збігаються абсолютно з визначеними цілями, оскільки реальні зв'язки завжди багатоманітніші за той ідеальний образ, який являє собі суб'єкт управління в момент формування цілі. До того ж у системі регіонального управління місцева влада є і суб'єктом управління, і об'єктом управлінського впливу з боку інших елементів керуючої підсистеми, що безпосередньо впливає на результат досягнення мети.

По-друге, існує розбіжність між наявними у системі ресурсами і засобами досягнення цілей. З одного боку, залежно від поставленої мети відбувається вибір ресурсів її досягнення, з другого – та сукупність ресурсів, яку обрав суб'єкт і зумовлює реальне досягнення мети. Неправильний вибір засобів означає неможливість досягнення мети.



По-третє, забезпечення різноманітних аспектів функціонування регіональної системи являє собою чітко визначений технологічний процес – послідовність перетворення вихідних ресурсів (засобів) у певний вид кінцевого продукту чи послуги, що безпосередньо забезпечує потреби суспільства. Щоб не порушити стабільності всього відтворювального циклу (найважливіших залежностей і пропорцій регіонального відтворення), на досягнення цілей регіонального управління може бути спрямована тільки обмежена частка наявних ресурсів регіональної системи. Це потребує від суб'єктів управління чіткого обґрунтування доцільності використання конкретного ресурсу для вирішення конкретного завдання – адже “якщо існують “ножиці” між цілями-завданнями та цілями самозбереження організації, немає гарантії, що виділені ресурси будуть використані в інтересах справи” [16, с. 392].

Таким чином, ресурси як управлінська категорія – це така сукупність матеріальних і організаційних можливостей суб'єкта управління, адекватне використання яких забезпечує якісну діяльність управлінської структури.

У цьому аспекті важливо зазначити, що поняття “ресурси регіонального управління” ширше, ніж поняття “ресурси регіонального розвитку”, і принципово відрізняється від поняття “ресурси державного управління” за джерелом, особливостями відтворення, мобілізації та конвертації (табл. 5.2).

Сукупність не однорівневих, а логічно субординованих (по вертикалі) та скоординованих відносно один одного (по горизонталі) різних типів ресурсів формує специфічний *ресурсний простір* функціонування системи регіонального управління, у межах якого діють установлені державою єдині принципи циркуляції ресурсних потоків (у просторі й часі) та загальні правила перерозподілу ресурсів. Топологічні властивості ресурсного простору задаються інституційно-організаційною інфраструктурою, через яку регулюються ресурсні потоки у відповідних напрямках.

Циркуляція вертикальних (між різними ієрархічними рівнями управління) та горизонтальних (у межах одного рівня) *ресурсних потоків* – обсягів ресурсів, задіяних у процесі регіонального управління в межах чітко визначеного проміжку часу досягнення мети – забезпечує ресурсні потреби суб'єктів управління через перерозподіл різних видів ресурсів. Величина ресурсних потоків визначається заздалегідь виходячи з потреб у кожному виді ресурсів, але не може перевищувати запасів кожного з них (їх потенціалу). Внаслідок цього виникає проблема дефіцитності ресурсів, яка неодмінно призводить до суперечності між різними суб'єктами управління з приводу їх використання в конкретному напрямі та зазначеному обсязі. Адже володіння та розпорядження дефіцитними ресурсами забезпечує суб'єкт управління можливостями впливу на інших учасників управлінських відносин. Нерівність можливостей суб'єктів регіонального управління, що полягає саме у сфері владних повноважень і розподілі частки ресурсів з вертикальних потоків (джерелом яких є державні ресурси), зумовлює різний рівень забезпечення їх ресурсних потреб – доступ до державних ресурсів регулюється, насамперед, виходячи з державних інтересів.

Сукупність наданих суб'єкту регіонального управління ресурсів з *вертикального потоку*, якими він може розпоряджатися (відповідно до повноважень) для виконання власних і делегованих функцій, формує його *ресурсний потенціал*. Ресурсний потенціал суб'єкта регіонального управління за своєю природою є *пасивом* – джерелом утворення коштів (майно, гроші, кадри) тільки за їх цільовим призначен-

Таблиця 5.2

Порівняльний аналіз змісту понять “ресурси державного управління”, “ресурси регіонального управління”, “ресурси національного розвитку”, “ресурси регіональні ресурси”

Поняття	Зміст	Джерело ресурсів	Суб'єкт використання	Особливості відтворення та мобілізації
1	2	3	4	5
Державні ресурси	Реальні та потенційні можливості, засоби і резерви, які використовуює держава для забезпечення дієздатності механізму держави	Соціальні ресурси	Державні органи і організації для забезпечення певних стандартних операцій та взаємодії між органами різних гілок влади	Фінансова, матеріальна та кадрова основа механізму держави формується через розподіл та перерозподіл соціальних ресурсів. Державні органи мають право примусового перерозподілу ресурсів, ґрунтуючись на політичній та економічній відповідності та соціальному компромісі між органами. Примусова мобілізація фінансових ресурсів відбувається за рахунок загального вилучення частини доходів громадян і організації через оподаткування
Регіональні ресурси (регіональні теми)	Наявні елементи системи, на основі яких вона функціонує та розвивається і які, оприлюднюючи економічну оцінку в умовах конкретної ситуації (існуючі технології та соціально-економічні відношення), є засобами забезпечення стабільності регіонального відтворення процесу	Територія	Регіональна спільнота для задоволення власних потреб та збереження історико-культурної спадщини; органи місцевого самоврядування для життєзабезпечення регіону	Сам по собі регіональний ресурс – це потенціал, ресурс як актив може розглядатися тільки в процесі об'єктивної оцінки, коли він справляє будь-який позитивний вплив на становище його володаря в соціумі. Це потребує законодавчого закріплення відносин власності на регіональному рівні

Продовження табл. 5.2

1	2	3	4	5
Ресурси регіонального управління	Ресурси державного управління на регіональному рівні – реальні можливості і засоби, якими розпоряджається держава і які використовують суб'єкти регіонального управління з метою врегулювання суспільних відносин на регіональному рівні.	Державна влада: – державний бюджет; – державна власність	Органи державної влади, ТПЦОВ, МДА для забезпечення управліно-координаційної функції впливу держави на функціонування і розвитку регіональної системи	Досягнення цілей забезпечується як ресурсами сервісної функціонування системи регіонального управління (правове поле, час, геополітичний ресурс, головні комунікації тощо), так і ресурсами суб'єктів управління (влада, управлінські повноваження, компетентність, кадри, фінанси тощо), тобто тими реальними можливостями, які є у розпорядженні держави. Державні ресурси цілком спрямовані на забезпечення стабільності регіонального відтворювального циклу.
	Ресурси регіонального управління – це елементи регіональної системи, які масможливість використати публічна влада як засіб захисту регіональних інтересів	Державний трансферт; внутрішній потенціал регіону; власні ресурси ОМС, бізнесу та населення	МДА, ОМС для забезпечення реалізації регіональних інтересів та оперативного розв'язання проблем регіонального рівня власними силами	Досягнення цілі забезпечується за рахунок як мобілізації ресурсів органів місцевого самоврядування, бізнесу та населення на основі паритетності інтересів, так і ресурсів території як об'єкта управління. Однак це зовсім не виключає можливості в деяких сферах залучати державні ресурси. Альянс бізнесу і влади є основою еквівалентного обміну ресурсами
	Ресурси державного регулювання регіонального розвитку – це організаційна здатність та фінансово-матеріальна можливість конкретного органу виконавчої влади справляти селективний вплив на регіональні процеси з метою посилення конкурентних переваг певної території	Державний трансферт, регіональний бюджет; державна власність; організаційні здібності персоналу; інформація про ресурси регіональної системи	ТПЦОВ, МДА для забезпечення динамічної соціально-економічних показників; узгодження загальнодержавних і місцевих цілей та інтересів	Фінансово-матеріальна основа державного регулювання регіонального розвитку формується за рахунок державних ресурсів, наданих конкретному органу влади відповідно до компетенції з вертикального ресурсного потоку. Домінують унікальні можливості управління здібності, що роблять унікальною здатність органу влади у використанні ресурсів можливостей регіональної системи для забезпечення її конкурентоспроможності. З огляду на це мобілізація фінансово-матеріальних ресурсів відбувається по вертикалі (центр-регіон), а відтворення і розвиток нематеріальних ресурсів (інформаційних та організаційних здібностей) – по горизонталі

Продовження табл. 5.2

1 Ресурси державного управління	2 Атрибут, об'єкт або благо, які носій влади (суб'єкт управління) використовує для забезпечення впливу на інших учасників владно-управлінських відносин (об'єкт управління) з метою регулювання суспільних процесів	3 Державна влада; державний бюджет	4 Органи державної влади для забезпечення практичного втілення в життя управлінських рішень.	5 Влада – фундаментальне джерело примусових, адміністративних, силових, нормативних, фінансових та інших ресурсів державного управління. Фінансування витрат на забезпечення діяльності державних органів і організацій є однією з важливих складових державного бюджету
Ресурси регіонального розвитку	Локалізовані в просторово-часовому вимірі позитивні особливості й переваги, що створені на певній території завдяки її географічному положенню й спрямовані на розвиток компенсаторних можливостей регіональної системи	Територія; здатність місцевих органів публічної влади, підприємств і населення узгоджено діяти в системі розподілу і використання ресурсів території	Центральні органи виконавчої влади для створення умов, пріоритетів та обмежень трансформації окремих територіальних одиниць; підтримки міжрегіональної стабільності та зменшення соціально-економічної політичної контрастності	Компенсаторні можливості – це потенційна здатність регіональної системи за певний період часу самостійно чи за рахунок зовнішньої підтримки відновлювати та відтворювати елементи системи до стану, що передував впливу зовнішнього середовища, завдяки наявності в неї ресурсів різних видів. Компенсаторні можливості за природою потенційні, тому вони можуть активізуватися, використовуватися і розвиватися на основі безперервного процесу відновлення наявних в системі ресурсів

ням у межах чітко визначеного законодавством обсягу ресурсів, напрямів і умов їх використання, що *унеможливує конвертацію в капітал* (створення матеріального прибутку для реалізації власних інтересів чи зміцнення владної позиції суб'єкта). Ресурсний потенціал стає *активом* за умов наявності у суб'єкта управління власних ресурсів (рівень яких він може змінювати за рахунок власного капіталу в заздалегідь визначених межах) і тільки в процесі обміну, коли він справляє будь-який позитивний вплив на становище його володаря в соціумі.

Сукупність ресурсів, що використовує суб'єкт управління *на правах власності* для досягнення цілей, реалізації регіональних інтересів та створення умов їх перетворення у капітал, формує його *ресурсний актив*. Ресурсний актив суб'єкта регіонального управління за природою є *надбанням* – ексклюзивним організаційним ресурсом, що створює особливі переваги у процесі мобілізації і відтворення ресурсів системи регіонального управління.

Визначення відмінностей між ресурсним потенціалом і ресурсним активом суб'єктів регіонального управління має важливе значення, оскільки тотожним є те, що вони забезпечують виконання власних і делегованих функцій. Різниця між ними проходить за такими компонентами:

– *джерелом*: ресурсний потенціал утворюється з єдиного джерела – державного бюджету – та розподіляється у межах вертикального потоку; ресурсний актив формується з кількох джерел у межах горизонтального ресурсного потоку – державний трансферт; ресурси, передані на виконання делегованих повноважень; власні ресурси (якими суб'єкт управління “вільно розпоряджається”);

– *структурою*: у формуванні структури ресурсного потенціалу і ресурсного активу задіяні різні за своєю природою ресурси: основою ресурсного потенціалу є ресурси влади: адміністративні, економічні, політичні; домінантою ресурсного активу (крім дефіцитних матеріально-фінансових) є мотиваційні, культурно-інформаційні, інтелектуальні, морально-психологічні ресурси;

– *цінністю*: цінність ресурсного потенціалу – це *міра влади* суб'єкта управління, яка визначається пропорцією між вартістю ресурсів, необхідних йому для впливу на об'єкт управління (ціна влади), та вартістю ресурсів, що знадобляться йому як об'єкту управління задля попередження впливу інших суб'єктів (сила влади), ураховуючи те, що практично всі елементи керуючої підсистеми в системі регіонального управління є і об'єктами управління; цінність ресурсного активу – це *міра легітимності* суб'єкта управління, яка зумовлюється пропорцією між обсягом задіяних ресурсів та умовами, що дають змогу максимально використати їх для виконання функцій – невідповідність обсягу надходжень до регіональних бюджетів повноваженням, що покладаються на цей рівень, зумовлює фінансову і відповідно, політичну залежність органів регіональної влади або від держави та/або від самоврядування більш низьких рівнів;

– *цільовою орієнтацією*: ресурсний потенціал чітко відрізняється від ресурсного активу пропорцією між часткою ресурсів, що використовується для реалізації внутрішньо регіональних інтересів, та часткою ресурсів, спрямованих на вирішення загальнодержавних завдань.

Відсутність або недостатній розвиток ресурсного активу зумовлює “ресурсну залежність” суб'єкта управління під час реалізації власних інтересів – суб'єкти, що не мають ресурсів, отримують їх в обмін на виконання розпоряджень їх влас-

ників, тим самим потрапляючи в залежність. Проте в жодному разі це не є параметром, що вказує на рівень чи стан ресурсної забезпеченості суб'єкта управління. Суб'єкти регіонального управління розпоряджаються різним обсягом ресурсів, і більше того, сукупний ресурс кожного суб'єкта відрізняється особливою структурою, що “задає” специфічні стратегії дій.

*Ресурсна забезпеченість суб'єкта управління* – це пропорція між потребою в ресурсах та величиною їх споживання, що вказує на рівень достатності ресурсів для виконання управлінських функцій. Потреба в ресурсах – це вимоги суб'єкта управління, які необхідно задовольнити шляхом надання відповідного (повноваженням) обсягу ресурсів або створення сприятливих умов для ефективного використання власних ресурсів. Величина споживання – це реальний обсяг ресурсів, що був мобілізований і відтворений суб'єктом управління для досягнення цілей.

При кількісному зіставленні потреби в ресурсах (що визначається в момент формулювання мети) та величини їх споживання (що визначається, коли мету досягнуто) теоретично можливі три ситуації.

1. *Ресурсний баланс*. Обсяг наданих суб'єкту управління ресурсів на виконання функцій дорівнює обсягу ресурсів, реалізованих у момент досягнення цілі. Такий ідеальний збіг, очевидно, трапляється дуже рідко. Адже рівновага регулюється цінністю наданих ресурсів та умовами їх використання, і відповідно наданих ресурсів повноваженням суб'єкта управління та його можливостям у їх перетворенні в засоби досягнення встановлених цілей – з другого.

2. *Ресурсна самодостатність*. Обсяг наданих суб'єкту управління ресурсів більше реалізованих. Така ситуація характерна тільки для тих органів місцевого самоврядування, які із загального обсягу ресурсів, спрямованих для досягнення поставлених цілей задіяли 2/3 власних ресурсів.

3. *Ресурсна дефіцитність*. Спожиті ресурси більше від наданого обсягу ресурсів. Така ситуація притаманна суб'єктам регіонального управління, які не мають у розпорядженні (або мають незначний обсяг) власних ресурсів та виконують функції тільки (в основному) за рахунок ресурсів, наданих з вертикального потоку (ресурсного потенціалу). В умовах відсутності правової категорії “регіональна власність” обласні ради та місцеві державні адміністрації неминуче зіштовхуються з проблемою ресурсної дефіцитності, зменшуючи розрив за рахунок відтворення і розвитку нематеріальних ресурсів (інформаційних та організаційних здібностей).

Основними причинами, що зумовлюють ресурсну дефіцитність або недостатній рівень ресурсної забезпеченості суб'єкта управління, є:

– дефіцитність державних ресурсів, що мають бути виділені з вертикального ресурсного потоку як для виконання функцій держави на регіональному рівні, так і для реалізації завдань державної регіональної політики;

– обмеженість економічних та правових умов використання власних ресурсів для реалізації регіональних інтересів (несформованість відносин власності на регіональному рівні, відсутність права прийняття рішень з управління регіональними ресурсами, економічні преференції тощо).

Коли процес управління інтерпретується як організація і спрямування ресурсів з метою досягнення бажаного результату, а значення ресурсів зумовлюються роллю, яку вони відіграють у забезпеченні ефективності управління, постає питання про ідентифікацію та опис цих значень через класифікацію.

## 5.2. ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ<sup>1</sup>

Згідно із законодавством України про основи національної безпеки до складових суспільства як об'єкта національної безпеки поряд з його духовними, морально-етичними, культурними, історичними, інтелектуальними та матеріальними цінностями, інформаційним і навколишнім природним середовищем, віднесено природні ресурси. Раціональне використання природних ресурсів вважається пріоритетом національних інтересів України. І цілком логічними є положення, що на сучасному етапі основними реальними та потенційними загрозами національній безпеці України, стабільності в суспільстві є нерациональне, виснажливе використання природних ресурсів (як невідновлюваних, так і відновлюваних). Для запобігання цим загрозам і створення безпечних умов життєдіяльності населення перед органами державної влади та органами місцевого самоврядування ставиться завдання підвищення ефективності використання природних ресурсів, формування збалансованої системи природокористування.

Використання природних ресурсів належить до кола питань, які вирішуються місцевими державними адміністраціями, а природні ресурси, що є у комунальній власності, становлять до матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування, управління якими здійснюється його органами у межах низки наданих законодавством повноважень. Зокрема, на органи місцевого самоврядування покладено забезпечення ефективного використання природних ресурсів шляхом попереднього розгляду відповідних планів, а також підготовку пропозицій щодо розміщення, спеціалізації та розвитку підприємств і організацій незалежно від форм власності, які опікуються цими питаннями на відповідній території. Важливо, що плата за використання природних ресурсів є також джерелом підвищення доходів місцевих бюджетів.

Крім того, Європейською хартією міст та Хартією українських міст до пріоритетних напрямів діяльності органів місцевого самоврядування віднесено створення районів консервації природи та розширення використання рослинності як елемента планування відкритих просторів й мікрорайонів. Рослинність вважається частиною самовдосконалення особистості і надає можливості дітям, що народилися в міському середовищі, спілкуватися з природою. Органи місцевого самоврядування міст, сіл та селищ мають бути дбайливими господарями своєї природної спадщини. Принцип безперервного розвитку вимагає, аби вони повністю взяли на себе відповідальність за використання обмежених природних ресурсів на місцевому та регіональному рівнях.

Таким чином, державні регуляторна політика у сфері охорони та використання природних ресурсів значною мірою має здійснюватись на регіональному та місцевому рівнях.

*Засади щодо здійснення державної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів. Державна політика у сфері використання та охорони природ-*

---

<sup>1</sup> У написанні підрозділу брав участь В.М. Горбик.

них ресурсів – це комплекс заходів, спрямованих на забезпечення охорони, відтворення і ефективного, збалансованого використання всіх ресурсів, корисних властивостей та інших цінностей, необхідних цивілізації сьогодні та в майбутньому. Необхідною умовою її успішної реалізації є наявність системи управління у цій сфері відповідним сектором економіки на міжнародному і національному рівнях [1; 39; 41; 43; 50].

Цілі міжнародної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів глобальні, для їх досягнення потрібні узгоджені дії багатьох держав. Цілі такої політики національного рівня більш традиційні та прагматичні. В загальнішому вигляді вони зводяться до забезпечення багаточільового, неперервного і невиснажливого використання ресурсів та їх корисних властивостей. Кожна держава, спираючись на аналіз власного ресурсного потенціалу і реального стану справ в економіці та політиці, має конкретизувати цілі державної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів та створити юридичні, економічні й організаційні умови для їх досягнення. Основні інструменти державної політики у цій сфері національного рівня – законодавство, планування та організаційна структура, що забезпечує досягнення цілей і захист національних інтересів [20].

Класичні цілі здійснення державної регуляторної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів безпосередньо впливають із значення ресурсів для функціонування держави і суспільства. Вони поділяються на екологічні, ресурсно-економічні та соціальні.

Держава, суспільство, регіон, місто є тим середовищем, у якому реалізуються загальні засади державної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів. Блоки факторів, за якими характеризується стан цього середовища, збігаються з основними цілями такої політики. Однак є ще один потужний комплексний фактор, що не вписується в тривимірну схему. Це загальнодержавна політика, яка відображає суспільну свідомість, що, у свою чергу, значною мірою залежить від історичних традицій народу і політичної волі державних лідерів [13].

Очевидно, визначаючи пріоритети державного регулювання в Україні у сфері використання та охорони природних ресурсів на сучасному етапі, необхідно чітко уявляти основні умови її реалізації, головні з яких зводяться ось до чого.

Передумовою аналізу є загальнодержавна політика – під час виборів і референдумів народ України остаточно вибрав стратегічний шлях свого розвитку. Його орієнтири – суверенітет, демократія, ринкова економіка [77].

Наступним етапом аналізу є екологічні фактори здійснення державної регуляторної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів, зокрема:

– природні умови існування країни суттєво змінені під впливом людської діяльності. Її наслідки проявляються в забрудненні атмосфери і ґрунтів, зниженні рівня ґрунтових вод, зміні умов використання та охорони природних ресурсів під впливом рекреації. Зокрема, особливо вагомими для лісового господарства України є масштабні зміни умов росту лісів і ведення лісового господарства, пов'язані із глобальним потеплінням клімату і забрудненням значних територій радіонуклідами в результаті аварії на ЧАЕС [84];

– структура українських природних ресурсів – це наслідок історії їх експлуатації і відтворення. Зокрема, у сфері лісового господарства вона далека від природної, що проявляється у значній фрагментації лісових масивів, високій частці наса-



джень штучного (45,6%) і порослевого (18,7%) походження, спрощенні породного складу, зниженні біорізноманіття лісів, нерівномірному віковому розподілі деревостанів [58];

– стійкість значної частини природних ресурсів знижена, що проявляється у прогресуючому погіршенні їх стану. В останні десятиліття значно зросли збитки та шкода, заподіяні форс-мажорними обставинами;

– в Україні є значні площі лісів, не врахованих у складі особливо захисних територій, але таких, що фактично зростають без втручання людини. До них належать насамперед ліси, не доступні для експлуатації через відсутність доріг у Карпатському регіоні, і ліси, значною мірою забруднені радіонуклідами в результаті аварії на ЧАЕС.

Важливою складовою аналізу є ресурсно-економічні фактори здійснення державної регуляторної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів:

– за останні 40 років загальний запас природних ресурсів, зокрема деревини в лісах України, збільшився вдвічі. Розрахункові і реальні обсяги заготівлі, навпаки, загалом зменшилися. Внаслідок цього частка використання при зростанні та інтенсивності лісокористування в Україні зараз нижча, ніж у переважній більшості країн Європи [18];

– Україна неоднорідна за географічними та ресурсосировинними умовами;

– згідно із Земельним кодексом ліси України можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності [41]. Нині основна їх частина перебуває в постійному користуванні підприємств Держкомлісгоспу (66,1%). Кількісні та якісні характеристики лісів колишніх колективних сільськогосподарських підприємств, що є фондом для формування приватних лісів, загалом значно гірші, що пояснюється як об'єктивними причинами (гірші умови місцезростання, значна фрагментація, молодший вік), так і нижчим рівнем ведення лісового господарства;

– у процесі реформ 90-х рр. минулого століття, які супроводжувалися загальною системною кризою, суттєво змінилися економічні умови роботи лісгосподарських підприємств.

До важливих складових аналізу слід віднести й соціальні фактори здійснення державної регуляторної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів, а саме:

– роль природних ресурсів як засобу створення сприятливих умов для відпочинку та збереження здоров'я суспільства дуже висока і зростатиме, особливо в густонаселених регіонах та районах країни [58];

– в умовах кризи зросла значимість галузей, пов'язаних з використанням та охороною природних ресурсів, що спроможні зберегти робочі місця в сільській місцевості, де проблеми працевлаштування найгостріші. Сектор використання та охорони природних ресурсів має значний потенціал для розширення ринку праці, насамперед за рахунок зайнятості в галузі переробки ресурсів;

– на фоні різкого зниження рівня життя значної частини населення підвищилась роль природних ресурсів як джерела продуктів життєзабезпечення. Водночас посилилася незаконна експлуатація природних ресурсів (самовільні видобування чи освоєння, захоплення території, браконьєрство);

– спостерігається зростання інтересу суспільства до проблем, що пов'язані з використанням та охороною природних ресурсів. Проте рівень його поінформованості загалом невисокий [3];

– професійні кадри у сфері використання та охорони природних ресурсів здебільшого сформувалися в умовах планово-розподільчої економіки і залишаються прихильниками раніше сформованих оцінок і стереотипів. Сучасна система підготовки і перепідготовки кадрів, а також видавнича діяльність орієнтовані на потреби у використанні та охороні природних ресурсів, залишаються недостатньо розвиненими [18; 20].

*Основні пріоритети державного регулювання у сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні.* В найбільш загальному вигляді стратегічні пріоритети у сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні можуть бути представлені таким чином.

1. Розширене відтворення природних ресурсів у кількісному та якісному (вартісному) вимірах. Досягнення цієї мети вимагає довгострокових узгоджених дій за такими напрямками, зокрема у сфері лісового господарства [13; 67]:

– збільшення площі лісів. Найуспішніше це може бути здійснено за рахунок заліснення земель, що не використовуються. Доцільність створення нових лісів вимагає додаткового вивчення і обґрунтування насамперед у зв'язку зі зростанням посушливості клімату та зміною гідрологічних умов у регіоні;

– реконструкція лісів з метою приведення їх породного складу у відповідність із умовами місцезростання. Основною перешкодою для розширення робіт з реконструкції є відсутність коштів і можливостей збуту низькоякісної деревини, що отримана під час їх проведення;

– підвищення продуктивності і якості (вартості) природних ресурсів за рахунок раціонального ведення відповідного господарства. Наприклад, у сфері лісового господарства це насамперед необхідне підвищення ефективності рубок догляду за лісом і забезпечення своєчасної рубки стиглих насаджень (до моменту різкого падіння їх приросту і погіршення якості деревини, що прогресує), внесення коректив у практику лісовідновлення.

2. Збереження і відновлення їх різноманіття, підтримка їх стабільності [21]. Досягнення цієї мети передбачає:

– раціональний, екологічно і економічно обґрунтований підхід до формування мережі особливо охоронних територій, концентрації ресурсів і введення обмежень на діяльність з їх використання;

– широкомасштабне впровадження в практику екологічно орієнтованих методів ресурсовідновлення, ресурсокористування;

– організацію неперервного і ефективного контролю за станом природних ресурсів;

– удосконалення системи охорони природних ресурсів.

3. Раціональне, комплексне і постійне використання цих ресурсів. Для досягнення цієї мети необхідні:

– широке впровадження методів, що дають змогу примножувати ресурси, які ефективно та однаково виконуватимуть експлуатаційні, соціальні та інші функції;

– внесення відповідних змін у практику планування і організації використання природних ресурсів;

– досягнення швидкого і збалансованого розвитку ресурсовидобувного та обробного комплексів, які мають забезпечити попит на весь обсяг продукції.

4. Забезпечення ефективного виконання лісовими екосистемами захисних і соціальних функцій, що особливо важливо в умовах життєзабезпечення міст [3].

Досягнення цієї мети передбачає збирання додаткової інформації про захисні і соціальні функції лісів; переосмислення багатофункціональної ролі лісу в ландшафті на основі нових даних і сучасних уявлень; внесення відповідних змін у лісогосподарську практику; вкладання коштів у розвиток інфраструктури відпочинку і реалізацію програм екологічної просвіти населення.

5. Організація діяльності, спрямованої на підвищення економічної ефективності використання ресурсів, досягнення рентабельності господарства, пов'язаного з використанням природних ресурсів, забезпечення сприятливих умов для розвитку промисловості у цій сфері [23; 99].

Досягнення цієї мети має базуватися на принципах ринкової економіки і вільної конкуренції. Серед них: забезпечення рівних умов розвитку для підприємств усіх форм власності; досягнення стабільності ринку продукції; збільшення місцевих обсягів переробки; підвищення вартості експортованої продукції; удосконалення методів обліку продукції з переробки ресурсів, а також стандартів визначення якості продукції; забезпечення доступності інформації про природні ресурси, можливі обсяги використання природних ресурсів, експорту та імпорту продукції.

*Проблеми державного регулювання в сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні.* Сучасні проблеми здійснення державного регулювання у сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні можна розділити на чотири групи.

У першу чергу спинимось на правових проблемах. Чинне законодавство та підзаконні акти недостатньо враховують особливості ринкової економіки у сфері використання та охорони природних ресурсів [41; 43; 50]. Питання власності і шляхи приватизації, оподаткування, оренди, система обліку і фінансування потребують удосконалення.

Центральні органи виконавчої влади в Україні, до повноважень яких належить сфера використання й охорони тих чи інших природних ресурсів та підпорядковані їм структури, поєднують у собі функції контролю, управління, законотворчості з господарською та комерційною діяльністю, що суперечить антимонопольним принципам і може стати причиною конфліктів у майбутньому.

У законодавстві, пов'язаному із сферою використання та охорони природних ресурсів, недостатньо враховані регіональні особливості (відмінності).

Не повною мірою забезпечено практичне виконання міжнародних угод зі сталого управління сферою використання та охорони природних ресурсів.

Другий блок проблем стосується екологічних аспектів. Оптимізація використання природних ресурсів включає підвищення відсотка використання їх приросту, зростання питомої ваги їх поступового та вибіркового відведення під використання, наприклад, упровадження ландшафтно-водозбірних принципів при плануванні та веденні лісового господарства; поширення реконструктивних рубок і вдосконалення методів догляду за лісами, спрямованих на формування стійких деревостанів з високою якістю деревини.

Охорона природних ресурсів, зокрема лісів – це запобігання виникненню пожеж, захист від шкідників і хвороб, формування стійких лісів, застосування системи відбору, охорони лісів і проведення лісогосподарських заходів у лісах природозаповідного фонду.

Низка проблем пов'язана з державним регулюванням діяльності у сфері використання та охорони природних ресурсів на територіях, забруднених радіонуклідами і промисловими відходами.

Важливою складовою комплексу проблем у сфері використання та охорони природних ресурсів є економічний аспект.

Це передбачає стабільне, достатнє та доцільне фінансове забезпечення господарської діяльності, пов'язаної із сферою використання та охорони природних ресурсів, зміну системи планування, яка занадто централізована і мало пристосована до ринкових умов господарювання [57].

Необхідно створити умови для довгострокових інвестицій, будівництва доріг, придбання техніки та обладнання, розробити підходи до самооцінки місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування умов здійснення державної регуляторної політики та забезпечення відповідності його актів її принципам такої політики, що сприятиме розвитку сфери використання та охорони природних ресурсів на місцевому рівні.

Непередбачуваність законодавства (особливо податкового і природоохоронного) є окремою економічною проблемою, що перешкоджає довгостроковому плануванню розвитку сфери використання природних ресурсів.

До важливих аспектів державного регулювання у сфері використання та охорони природних ресурсів слід віднести блок соціальних проблем:

- складну соціальну ситуацію в регіонах і населених пунктах, де основою економіки є підприємства ресурсопереробних комплексів. Необхідно удосконалити форми запобігання порушенням принципів державної регуляторної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів;

- недосконалий механізм розподілу функцій з розпорядження природними ресурсами між органами державної влади різних рівнів та органами місцевого самоврядування [58];

- низький ступінь довіри до структур влади, високий правовий нігілізм у сучасному українському суспільстві, нерозвиненість громадських та екологічних організацій;

- тенденції надавати економічному успіху першочергового значення, ігнорування екологічних обмежень, якщо вони перешкоджають зростанню особистого добробуту;

- збільшення кількості випадків та обсягів самовільного використання природних ресурсів, прояви тіньової економіки, випадки корупції.

Усі ці проблеми взаємопов'язані і часто взаємозумовлені. Головним результатом їх розв'язання є ефективне забезпечення місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування корисності природних ресурсів (джерело продуктів; основний еколого-стабілізуєчий фактор; рекреаційний, генетичний і суспільно-історичний ресурс).

Державне регулювання у сфері використання та охорони природних ресурсів перехідного періоду спрямоване на формування юридичних, організаційних і еко-

номічних умов сталого управління ресурсним потенціалом. До пріоритетів перехідного періоду віднесено [23; 36; 77]:

- розв'язання проблем власності на природні ресурси і виробничі потужності, залучені в секторі економіки з їх використання;
- досягнення оптимальної і стабільної організаційної структури органів державного управління, органів місцевого самоврядування й суб'єктів господарювання;
- раціональне розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування з управління і господарювання;
- розробку і законодавче закріплення правил, що визначають принципи і норми ведення господарства, пов'язаного використанням та охороною природних ресурсів, які б забезпечували досягнення стратегічних цілей національної соціально-економічної політики;
- забезпечення керованості процесів, що відбуваються в секторі використання та охорони природних ресурсів.

*Методологічні положення державного регулювання у сфері використання та охорони природних ресурсів.* На регіональному рівні будуються складні системи управління. Виникає необхідність систематизації процесів управління, запровадження процесного підходу.

Установлено, що найбільш суттєвою ознакою, за якою розрізняються підходи до процесного управління, є напрями і межі змін державного регулювання.

Перший підхід – поступове вдосконалення процесів державного регулювання місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування – поліпшення кожного процесу в оперативному режимі.

Другий підхід передбачає оптимізацію локальних процесів державного регулювання місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у сфері використання та охорони природних ресурсів. Кожен новий проект спрямований на вдосконалення окремого регуляторного процесу. Причому їх опис і оптимізація не пов'язані між собою, і деякі аспекти діяльності можуть бути не охоплені перетвореннями в принципі.

Третій підхід – це реінжиніринг [64], чи кардинальна зміна регуляторних процесів місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у сфері використання та охорони природних ресурсів. Масштабні регуляторні акти з використанням реінжинірингу пов'язані з високими ризиками. Вони придатні для суб'єктів управління, які впевнені в своїх силах і бажають досягти поліпшення всіх показників діяльності в найкоротші терміни.

У реалізації процесного підходу в регуляторній діяльності у сфері використання та охорони природних ресурсів важливо правильно розуміти взаємозв'язки основних елементів управлінської системи. Розглянемо ці взаємозв'язки більш докладно.

Виходячи із загального визначення системи виділимо і позначимо основні елементи системи управління у сфері використання та охорони природних ресурсів і встановимо їх взаємозв'язок. Вважається, що в концепції системного управління на регіональному рівні основну роль відіграє адміністративне управління. Відомо, що існують п'ять основних елементів при формуванні системи адміністративного управління: прогнозування, планування, організація, координація та контроль [57]. Охарактеризуємо більшість названих елементів.

Планування – один з елементів процесу управління, під час якого формуються цілі, створюються зразки та еталони, які становлять основу управлінської системи. При цьому важливо, щоб не тільки планувалися загальні цілі, а й позначалися етапи та обґрунтовувалися ресурсні можливості їх досягнення і забезпечення виконання нормативів у сфері використання та охорони природних ресурсів.

Розробка програма соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці, під якою розуміється кінцева мета управління, керівна лінія поведінки, етапи майбутнього шляху і засоби, які використовуватимуться, займає основне місце в плануванні у сфері використання та охорони природних ресурсів.

Для розробки програми дій необхідно знати:

- все про місцеві ресурси (рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження);

- основні напрями розвитку місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- можливі зміни зовнішніх умов розвитку місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, терміни, настання яких не можна визначити заздалегідь.

Сучасні підходи у сфері системного управління дають підстави стверджувати, що розробка ефективної програми дій у сфері використання та охорони природних ресурсів передбачає наявність у посадових осіб таких якостей:

- мистецтва управляти людьми;
- певної рішучості з дотриманням етичних норм;
- високої активності;
- психічної стійкості;
- професійної компетентності у вирішенні питань регіонального розвитку ;
- наявності достатнього досвіду у певній сфері діяльності.

Планування у сфері використання та охорони природних ресурсів має базуватися на об'єднанні цілей місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, і разом з тим планування побічно є інструментом контролю, оскільки воно не тільки встановлює цілі, нормативи і еталони діяльності, але й визначає межі відхилень від норм, порушення яких зумовлює ухвалення координуючих рішень.

*Організація діяльності* – це в класичному розумінні адміністративна функція, сутністю якої є створення самої управлінської структури, тобто забезпечення необхідного рівня формалізації, залучення місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування ресурсів і формування умов, необхідних для його нормальної роботи. Для забезпечення процесу використання та охорони природних ресурсів будеться певний соціальний організм, який здатний виконувати всі необхідні операції. Цьому сприяє ефективне управління людьми, що включає такі етапи, як:

– установа програми дій; визначення завдань, цілей і потреб територіальних громад регіону та встановлення відповідності між ними, матеріальними і соціальними організаціями;

- моніторинг виконання програми;
- здійснення керівництвом компетентною і енергійною посадовою особою;
- правильний підбір адміністративного апарату;
- точне визначення функцій персоналу;
- узгодження заходів щодо виконання наміченої роботи;
- чітке і точне формулювання рішень;
- заохочення відповідальності й ініціативи;
- запобігання помилкам й непорозумінням;
- загальний контроль та ін.

Побудований соціальний організм запроваджується в дію за допомогою функції розпорядництва.

Слід виділити розпорядництво, як елемент організації системи управління, сутність якого полягає у висуванні керівником вимог до підлеглих відносно виконання ними рольових завдань, розподілу відповідальності, постійного впливу на поведінку підлеглих. При цьому обов'язковим є застосування посадовою особою певних прерогатив влади, які задані її рольовими функціями у сфері використання та охорони природних ресурсів.

Нехай, наприклад, в місцевому органі виконавчої влади сформована структура, визначені рольові обов'язки і норми діяльності, тоді керівник та його заступники мають орієнтувати підлеглих на здійснення ними діяльності, оскільки цілі кожного працівника не обов'язково збігаються з цілями органу влади у сфері використання та охорони природних ресурсів. Застосовуючи різні форми влади (особистий авторитет, власні знання, примус та ін.), керівник повинен розпорядитися, як, хто, коли виконуватиме доручене завдання. Для отримання максимального результату в цілому очевидно, що керівник чи його заступник, що виконує функцію розпорядництва, повинен:

- знати підпорядкованих йому посадових осіб і умови, що пов'язують місцевий орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування та службовців;
- звільняти професійно непридатних працівників;
- подавати позитивний приклад;
- періодично здійснювати інспекцію місцевого органу влади;
- регулярно проводити наради з провідними посадовими особами для узгодження єдності напрямів і зусиль у сфері використання та охорони природних ресурсів.

*Координація* – елемент управління, головною метою якого є досягнення відповідності і узгодженості між різними частинами управління місцевого органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування шляхом установа раціональних зв'язків у діяльності у сфері використання та охорони природних ресурсів. За змістом зв'язки можуть бути економічними, технічними, організаційними, можливі зв'язки між різними ступенями керованого об'єкта. Крім того, до них відносять зв'язок між органом влади, з одного боку, і процесами у відносинах з територіальними громадами, комунальними підприємствами та підприємствами некомунальної форми власності – з другого боку.

Стосовно управління функція координування покликана вивчити і удосконалювати внутрішні і зовнішні зв'язки, унаслідок чого відбувається їх раціональна організація у сфері використання та охорони природних ресурсів.

*Контроль* – найбільш важливий елемент системи управління, кінцевий результат всієї управлінської діяльності у сфері використання та охорони природних ресурсів. Завдання контролю – перевірка виконання регуляторних актів у сфері використання та охорони природних ресурсів відповідно до прийнятої програми.

У перелік основних стадій здійснення контролю можна включити вибір:

- способу контролю, наприклад, керівник може спочатку обрати жорсткі способи контролю виконання завдань або навпаки, надати підлеглим можливість реалізувати функцію контролю (через груповий тиск і правила дотримання групових норм);

- масштабу контролю або частоти та інтенсивності втручання керівника чи його заступника у вирішення питань у сфері використання та охорони природних ресурсів;

- методу позитивного чи негативного стимулювання для досягнення найменшого відхилення від установлених завдань, соціальних та інших нормативів.

Становлять інтерес для вивчення стосовно сфери використання та охорони природних ресурсів матеріали з адміністративного управління А. Файоля [20], який вважав, що перелічені вище норми контролю найбільш важливі і взагалі єдино значущі для керівника чи його заступника (зокрема, на його думку, решта робіт не властива керівникові), проте з цим твердженням ми не погоджуємося. Умови діяльності місцевого органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування в сучасному світі вимагають від керівника виконання виключно важливих функцій управління, а саме:

- формування ресурсної бази та розподіл ресурсів;
- сприйняття, фільтрування, поширення і використання інформації для досягнення організаційних цілей у сфері використання та охорони природних ресурсів;
- планування і введення інновацій;
- пошуку, оцінки і використання засобів мотивації посадових осіб та ін.

Дотримуючись тенденції системно викладати матеріал, узагальнимо викладені вище міркування. Отже, управляти означає передбачати, організувати, розпоряджатися, координувати і контролювати процеси у сфері використання та охорони природних ресурсів. Кожна із цих функцій означає:

- передбачати – враховувати майбутнє і виробляти програму дії;
- організувати – будувати подвійний матеріальний і соціальний організм місцевого органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування, зокрема з урахуванням необхідності розвитку сфери використання та охорони природних ресурсів;

- розпоряджатися – примушувати посадових осіб належно працювати;
- координувати – пов'язувати, об'єднувати, гармонізувати всі дії і всі зусилля;
- контролювати – піклуватися про те, щоб все відбувалося згідно з прийнятими регуляторними актами та виданими розпорядженнями.

*Принципи розвитку системи державного регулювання у сфері використання та охорони природних ресурсів.* Для розуміння концептуальних основ формування управлінських систем, зокрема у сфері використання та охорони природних ресур-



сів, виділимо та охарактеризуємо низку взаємопов'язаних системних елементів – *принципів*, на яких має базуватися така управлінська система. Вони гнучкі і динамічні, їх застосування залежить від змінних обставин, професійного рівня посадових осіб, специфіки місцевого органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування та ін.

Виокремлюють три групи принципів: структурні, процесуальні та результати-вності.

1. *Структурні принципи*. У першій групі виділимо шість основних принципів.

1) поділу праці, тобто спеціалізацію, необхідну для ефективної діяльності у сфері використання та охорони природних ресурсів, стосовно всіх видів праці (як управлінської, так і виконавської);

2) влади і відповідальності. Влада і відповідальність пов'язані між собою, причому остання є наслідком першої. Влада поєднує офіційний (такий, що базується на посаді) і особистий (що містить у поєднанні розумового розвитку, досвіду, морального рівня, навичок за попередньою діяльністю та ін.) чинники. Відповідальністю є зобов'язання виконувати завдання і забезпечувати їх задовільне завершення, зокрема у сфері використання та охорони природних ресурсів. Інструментом влади є повноваження, тобто право розпоряджатися ресурсами і спрямовувати дії посадових осіб на виконання доручених завдань. Для найбільш ефективної роботи повноваження кожного керівника підрозділу мають пов'язуватись з відповідальністю;

3) централізація. Рішення ухвалюються в основному на вищих рівнях адміністративного управління і потім реалізуються на нижчих, що дає змогу їх реалізувати у сфері використання та охорони природних ресурсів. Вибір правильного співвідношення між централізацією і децентралізацією в конкретному місцевому органі виконавчої влади чи органі місцевого самоврядування дає змогу досягти якнайкращих результатів у сфері використання та охорони природних ресурсів;

4) єдиноначальності. Єдиноначальність має порівняно з колегіальністю ту перевагу, що воно забезпечує єдність точки зору, єдність дії і єдність розпорядництва у сфері використання та охорони природних ресурсів. Це ступінь концентрації або розосередження влади. Конкретні обставини визначатимуть, який варіант “дасть кращий загальний, результат”;

5) єдності керівництва. Види діяльності, які орієнтовані на одну і ту саму мету у сфері використання та охорони природних ресурсів, повинні мати одного керівника і керуватись єдиним планом. Подвійне керівництво може виникнути лише унаслідок невинуватого змішування функцій і недосконалого розмежування їх між підрозділами, що не тільки надмірно, але і у край шкідливо. “Один керівник і єдиний план для сукупності операцій, що мають загальну мету”;

6) підпорядкованості. Посадова особа має отримувати розпорядження та вказівки від свого безпосереднього керівника.

2. *Принципи процесу*. У другій групі регулювання у сфері використання та охорони природних ресурсів виділимо чотири основних принципи.

1) дисципліни. Дисципліна розуміється як пошана до норм, розрахованих на те, щоб забезпечити покору, старанність, енергійність та зовнішній прояв пошани. Для підтримки дисципліни необхідна наявність хороших керівників на всіх рівнях місцевого органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування. У разі не-

покори до працівників можуть застосовуватися санкції. Проте з усіх засобів впливу на підлеглих з метою зміцнення дисципліни одним з найбільш дієвих у всі часи вважався особистий приклад першого керівника. Якщо керівник обмежує приклад пунктуальності, ніхто не наважиться прийти на роботу із запізненням. Якщо він діяльний, відданий справі його приклад наслідують співробітники.

2) винагороди. Методи стимулювання праці мають бути справедливими та надавати максимально можливе задоволення співробітникам й керівникам. Справедливість, лояльність і відданість посадових осіб мають забезпечуватися шанобливим і справедливим ставленням керівників до підлеглих;

3) корпоративного духу, тобто принцип “у єднанні – сила”;

4) підпорядкування особистих інтересів загальним. Інтереси посадової особи або групи посадових осіб не повинні ставитися вище за інтереси місцевого органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування; інтереси держави мають бути вищими за інтереси територіальної громади, їх об’єднання чи окремих її членів, зокрема у сфері використання та охорони природних ресурсів.

Здавалося б, подібне правило не вимагає нагадувань. Проте неuczтво, честолюбство, егоїзм, лінощі й інші людські слабкості штовхають людей до ігнорування загальних інтересів на користь особистих.

3. *Принципи кінцевого результату.* У третій групі виділимо три основних принципи.

1) порядку, (тобто “потрібна людина на потрібному місці”). Кожна посадова особа повинна мати своє робоче місце, забезпечене всім необхідним. Для цього керівник має добре знати своїх підлеглих їх професійні здібності та потреби;

2) стабільності робочого місця для посадових осіб. Надмірна плинність кадрів є одночасно й причиною, і наслідком неефективного адміністративного управління, зокрема у сфері використання та охорони природних ресурсів;

3) ініціативи, тобто обдумування, виконання і вдосконалення плану, оскільки це “прискорить велике задоволення будь-якій мислячій людині”.

Розглянувши деякі найбільш суттєві відмінності в підходах до процесного управління та його впровадження в умовах діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, не можна з упевненістю стверджувати, який метод кращий, багато що залежить від конкретної ситуації. Вибір же методичного аспекту визначається цілями та напрямом державного регулювання у сфері використання та охорони природних ресурсів. Крім того, розглянуті класичні системоутворюючі елементи й принципи, на яких будуються регіональні та місцеві управлінські системи, спрямовані на застосування класичних моделей системного управління в процесі демократичного вирішення питань розвитку територій і які забезпечують його ефективність та надійність.

Отже, проблема здійснення державної регуляторної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів є комплексною і пов’язана з необхідністю конкретизації її цілей та створення юридичних, економічних та організаційних умов для їх досягнення. Насамперед це стосується розширеного відтворення природних ресурсів у кількісному та якісному вимірах; збереження й відновлення їх різноманіття та стабільності; раціонального, комплексного та ефективного використання природних ресурсів; забезпечення виконання їх екосистемами захисних і соціальних функцій.

Виділено та охарактеризовано низку взаємопов'язаних системних принципів, на яких має базуватися заснована така система управління у сфері використання та охорони природних ресурсів. Визначено та розкрито основні елементи системи регулювання у сфері використання та охорони природних ресурсів, а також встановлено їх взаємозв'язок виходячи із загального визначення системи. Показано, що в концепції системного регулювання у сфері використання та охорони природних ресурсів важливу роль має відігравати адміністративне управління.

### **5.3. СОЦІАЛЬНО-ДЕМОГРАФІЧНА СИТУАЦІЯ, ЗАЙНЯТІСТЬ НАСЕЛЕННЯ ТА РИНОК ПРАЦІ В УКРАЇНІ<sup>1</sup>**

Населення являє собою сукупність людей, яка проживає у населених пунктах (місто, селище, село). З погляду природного відтворення визначають демографічну ситуацію, тобто конкретний у певних географічних умовах стан населення країни в цілому, в тому числі регіону, області, району, зумовлений соціально-економічними умовами певного місяця і часу.

На 1 січня 2010 р. чисельність наявного населення України становила 45,9 млн осіб, у тому числі міського – 31,5 млн осіб, сільського – 14,4 млн осіб. В останні роки спостерігається тенденція до зменшення трудових ресурсів. Так, чисельність населення у працездатному віці за 2002–2009 рр. зменшилася на 137,8 тис. осіб і становила 27,6 млн осіб, у тому числі міського – 19,5 млн осіб [90].

Населення має такий склад і основні категорії: діти віком 0–12 років; чоловіки (16–60 років) і жінки (16–55 років) у працездатному віці; населення з обмеженою працездатністю, яке бере участь у виробництві (підлітки віком 12–16 років, пенсіонери, які ще можуть працювати, безробітні та тимчасово не працюючі), а також пенсіонери та інваліди.

Починаючи з 2004 р. в органах державної статистики впроваджена нова система організації проведення вибіркового обстежень населення (домогосподарств). Під домогосподарством розуміють одну особу або сукупність осіб, які мешкають в одному житлі та ведуть спільне господарство (мають спільні витрати з утримання житла, харчування тощо). При цьому на відміну від визначення “сім'я” наявність родинних зв'язків не є обов'язковою.

Аналіз вибіркового обстеження в листопаді 2009 р. свідчить, що в домогосподарствах кількість осіб, які проживають у міських поселеннях України, становить 11,8 млн, або 69,2% від їх загальної чисельності.

Розподіл домогосподарств за кількістю їх членів і наявністю дітей свідчить, що більшість домогосподарств у містах складаються з трьох та двох осіб. Частка господарств з дітьми віком до 18 років становить 37,7%. Одну дитину мають 78,5% домогосподарств, двох дітей – 19,4, трьох – 1,9, чотирьох – 0,2%.

Найбільш населені в Україні Донецька (4,7 млн осіб), Дніпропетровська (3,5 млн осіб), Львівська (2,6 млн осіб), Луганська (2,5 млн осіб) та Одеська (2,4 млн осіб) області. Найбільша чисельність сільського населення у Львівській (1 млн

---

<sup>1</sup> У написанні підрозділу брала участь С.В. Тумакова.

осіб), Вінницькій (0,9 млн осіб), Івано-Франківській (0,8 млн осіб), Київській (0,7 млн осіб) області та Автономній Республіки Крим (0,7 млн осіб).

Структура сільського та міського населення значно відрізняється за регіонами України. Станом на 1 січня 2010 р. у п'яти областях (Вінницька, Закарпатська Івано-Франківська, Рівненська, Чернівецька) чисельність сільського населення перевищувала чисельність міського. Значна питома вага сільського населення також у Житомирській, Київській, Львівській, Полтавській, Херсонській Хмельницькій, Черкаській, Чернігівській областях. Інша ситуація у промислових регіонах, зокрема Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій Луганській, Харківській областях, де чисельність міського населення значне перевищує чисельність сільського. Така відмінність у структурах населення за регіонами вимагає відповідної державної та регіональної політики щодо зайнятості населення, створення нових робочих місць, об'єктів соціальної інфраструктури тощо.

До найбільш урбанізованих регіонів належать Донеччина (90%), Луганщина (86%) та Дніпропетровщина (83%). Низький ступінь урбанізації (менше від 50%) притаманний Вінницькій, Рівненській, Тернопільській, Івано-Франківській, Чернівецькій та Закарпатській областям (в останній питома вага міського населення менше від 40%).

Структура сільського населення (віком від шести років і старше за рівнем освіти) має такий розподіл: повну вищу освіту мають 22,2% жителів, базову вищу – 1,6, неповну вищу – 20,1, повну загальну середню освіту – 36, базову загальну середню – 9,3, початкову загальну середню – 6,5, не мають початкової загальної та неписьменні – 4,3%.

У структурі населення 15,2% становлять особи, вік яких молодший за працездатний, 60,3% – особи працездатного віку та 24,5% – пенсіонери за віком. Чисельність міських жителів зменшується переважно внаслідок зменшення кількості осіб допрацездатного віку, тобто природної основи відтворення населення, при одночасному зростанні абсолютної та відносної чисельності пенсіонерів, у результаті чого відбувається інтенсивне старіння, зростає демографічне навантаження на працездатне населення, причому переважно за рахунок осіб пенсійного віку. Таким чином, витрати життєвих сил працездатного населення більшою мірою спрямовані не на відновлення нових поколінь, а на утримання батьків і прабатьків.

Особливості змін у статевому-віковому складі міського населення зумовлюють рівень і динаміку так званого “демографічного навантаження”, яке має насамперед економічний зміст. На початок 2009 р. кожна 1000 працездатних мала утримувати 592 осіб непрацездатного віку, у тому числі особами у віці: молодшому за працездатний – 226, старшому за працездатний – 366 осіб.

У зв'язку зі зростанням середнього віку підвищилась частка пенсіонерів. Середній вік міських жителів лише за 1998–2009 рр. збільшився у чоловіків – на 0,2, а у жінок – на 0,4 року. На 1 січня 2009 р. середній вік міського населення становив 39,7 року, у тому числі чоловіків – 37,2, у жінок – 41,9 року.

Демографічна ситуація в Україні набула характеру гострої демографічної кризи: відбуваються несприятливі зміни в чисельності населення внаслідок депопуляції та деградація його. Демографічна криза є результатом деформацій у суспільному житті, насамперед у виробництві, коли порушується узгоджене функціонування і розвиток його основних компонентів – засобів виробництва і праці, що при-

зводить до порушення механізму демографічного відтворення, втрати здатності соціального організму до самовідтворення населення у його суспільно необхідній кількості та якості. Крім того, вона є наслідком міграційної деформації їх статево-вікової структури в 60–80-х рр. минулого століття та погіршення соціального середовища в результаті кризового стану основних сфер життя, загострення суперечностей та соціальної невизначеності у 90-х рр.

Статистичні дані свідчать, що в Україні одночасно відбувається зниження народжуваності і підвищення смертності. У результаті таких процесів очікувана тривалість життя при народженні у 2008–2009 рр. становила 69,3 року [90]. Порівнюючи показник тривалості життя населення України з відповідним показником у розвинутих країнах світу, можна констатувати, що у більшості із них цей показник перевищив 75 років. Так, в Англії він становив 76 років, США і Швеції – 77, Японії – 78 років.

Відсутність ефективної політики народонаселення в Україні значно ускладнює демографічну ситуацію. Демографічні процеси в Україні свідчать про виникнення негативних явищ. Основною складовою демографічної кризи в цілому по Україні є значне зниження народжуваності, про що свідчать динаміка кількості народжень та показники інтенсивності цього процесу. За 1990–2009 рр. абсолютна кількість народжених зменшилася на 144,7 тис. осіб, або на 22,1%. Загальний коефіцієнт народжуваності (кількість народжень з розрахунку на 1 тис. осіб) знизився від 12,6‰ в 1990 р. до 8,5‰ в 2009 р., або на 12%, а протягом лише одного покоління (1980–2009 рр.) – майже в 1,5 раза.

Рівні народжуваності в матерів різних вікових груп у міських поселеннях суттєво відрізняються. Так, якщо її найвищі показники мають групи жінок віком 20–24 років (127 дітей з розрахунку на 1 тис. жінок), то дещо нижчі вони в матерів віком до 20 років.

Середній вік матерів, які народили дітей у 2009 р., становив 24 роки. Це досить молодий вік порівняно з жінками – матерями Росії, де цей показник становив 26 років, у Латвії – 27, Австрії – 28, Німеччині – 29, Данії, Фінляндії та Швеції – по 30 років.

Сумарний коефіцієнт, або так звана вичерпана плідність жінок, який характеризується кількістю дітей, що може народити жінка за весь період фертильності, знизився до рівня, що не забезпечує навіть простого відтворення людності – 1,6 дитини.

Серйозною проблемою для України залишається депопуляція, тобто зменшення населення внаслідок перевищення чисельності померлих над чисельністю народжених. Це співвідношення досягло межі депопуляції в містах у 1992 р. і проявилось у загальноукраїнському масштабі.

Унаслідок депопуляції за 1991–2009 рр. було втрачено понад 5 млн осіб. З початку 1993 р., коли населення України мало найбільшу чисельність (52,2 млн осіб), до початку 2010 р. (46 млн осіб) його природне скорочення і негативне міграційне сальдо становили понад 6 млн осіб.

Низькі рівні народжуваності й високі смертності, за експертними оцінками, можуть призвести протягом кількох десятиліть при нульовому сальдо міграції до скорочення населення України майже вдвічі. Суть цього процесу полягає насамперед у тому, що в незадовільних соціально-економічних умовах сім'ї, не народжуючи бажану кількість дітей, намагаються зберегти досягнутий рівень життя.

В умовах суттєвого зниження народжуваності населення, наростання його старіння підвищується показник смертності, знижується коефіцієнт життєвості (співвідношення кількості народжень і смертей), скорочується середня тривалість життя. Загальна кількість померлих у місті збільшилася від 629,6 тис. осіб у 1990 р. до 765,4 тис. осіб у 2009 р., або на 12,2%, а коефіцієнт смертності (кількість померлих на 1 тис. тис. міських жителів) підвищився від 12,1 до 15,3‰. Динаміка показника смертності прискорилося в першій половині 90-х рр. з розгортанням в Україні соціально-економічної кризи, яка набула тотального характеру.

Особливо інтенсивно зростає смертність чоловіків працездатного віку. За 1990–2009 рр. вона збільшилася в 1,5 раза і в 1,4 раза перевищує смертність працездатних жінок. Зростає смертність новонароджених та немовлят віком до одного року.

Залишається високою дитяча смертність, яка становила у 2009 р. 9,4 на 1 тис. народжених дітей живими (у 2008 р. – 10). Низький рівень доступності до якісної первинної медико-санітарної та спеціалізованої медичної допомоги унеможливило раннє виявлення захворювань і є однією з причин високих показників смертності серед дітей.

У сільській місцевості та міських поселеннях продовжує поширюватися бездітність та одностатність, оскільки зростання вимог до стандартів життя не сприяє реалізації бажаних орієнтацій на дводітну сім'ю: дві третини сімей з дітьми до 18 років мають лише одну дитину. Це є, передусім, наслідком зміни соціального статусу жінки, розширення сфери її позасімейних інтересів, підвищення рівнів освіти та зайнятості. Багаторазове зниження дитячої смертності зробило неактуальним народження багатьох дітей як основи родинного благополуччя та гарантії забезпечення батьків у старості. Проте для відродження середньодітної сім'ї потрібен тривалий період, можливо, не одне покоління.

Скорочення частини населення призводить до збільшення демографічного навантаження, що підвищує ресурсні потреби розв'язанні економічних та соціальних проблем, пов'язаних із соціальним забезпеченням працездатної частини населення.

У зв'язку з цим збільшується диспропорція структури міського населення за статтю: чисельність жінок перевищує кількість чоловіків на 17,8%, що свідчить на значний вплив жінок фертильного віку до міста з сільської місцевості навіть за даними офіційної статистики, яка не враховує велику частку міграційних потоків усередині країни. Порушення статевого співвідношення загрожує погіршенням процесу відтворення міської частини населення. Розвивається відтворювальний потенціал для заміщення поколінь батьків поколіннями дітей.

Середня величина сім'ї в Україні від 2000 р. практично не змінила і становить 3,2 особи (у міських поселеннях – 3,1, в сільській місцевості – 3,4). А середній вік міського населення в цілому майже на 5 років нижчий, ніж сільського.

Статєва диспропорція міського населення – одна з основних причин юридичної основи формування міської родини: зниження показника шлюбності і зростання темпів розлучуваності. Так, коефіцієнт шлюбності (кількість зареєстрованих шлюбів з розрахунку на 1 тис. осіб) знизився від 9,3‰ у 1990 р. до 6,9‰ у 2009 р., або майже в 1,3 раза, а коефіцієнт розлучуваності (кількість зареєстрованих розлучень з розрахунку на 1 тис. міських жителів) – від 3,7 до 3,2‰, або на 13,5%.

Зростає співвідношення між кількістю розлучених і одружених: якщо в 1990 р. розпадалася кожна сьома сім'я, то у 2009 р. – кожна друга.

Попри певні орієнтації на європейські стандарти шлюбності в міських поселеннях України переважають юридично зареєстровані шлюби. Поширення офіційно неформальних шлюбно-сімейних відносин відбувається переважно у формі випробувального періоду перед реєстрацією шлюбу та створенням сім'ї.

До скорочення чисельності міського населення додається також міграційний рух: внутрішньорегіональний, міжрегіональний та міждержавний, який є досить точним індикатором економічного і соціального становища. Внутрішньо- та міждержавна міграція міського населення змінює кількісні та якісні його характеристики, посилює непривабливість проживання (особливо для молоді) на міських територіях.

Основною тенденцією внутрішньодержавного обміну населенням є переміщення до столиці. Починаючи з 1995 р. м. Київ є єдиним регіоном України, де спостерігається стабільно додатне, що сальдо міграції зростає; на нього припадає близько двох третин від загального обсягу міграційних втрат регіонів-реципієнтів.

У складі населення помітна яскраво виражене переважання двох етносів: 37,5 млн осіб (77,8%) є українцями і 8,3 млн (17,3%) – росіянами.

Незважаючи на переваги міського життя, міське середовище для людей є штучним і відірваним від природного, того, в якому тисячоліттями проходило їхнє життя. Штучне міське середовище шкідливо впливає на здоров'я населення через забруднення атмосферного повітря, дефіцит сонячного проміння, води, а також скупченість населення, недостатність зелених насаджень тощо. Також небезпеку для здоров'я людей у місті становлять шумові, вібраційні навантаження, транспортні проблеми, вплив електричних, магнітних, іонізаційних полів.

Отже, в умовах великого міста загострюються всі проблеми, пов'язані із життєзабезпеченням людей: постачання достатньої кількості повноцінних харчових продуктів та питної води; контроль і запобігання забрудненню повітря, водних ресурсів, ґрунтів; утилізація та захоронення шкідливих виробничих та побутових відходів, а також соціальні проблеми, пов'язані з різким зменшенням вільного “життєвого” простору, збільшенням кількості захворювань, зумовлених забрудненням, та ін.

На зниження рівня та якості життя громадян, послаблення системи охорони здоров'я негативно впливають вищеназвані та інші загальні основні демографічні показники: тривалість життя, природне скорочення населення, смертність та народжуваність, міграція, зайнятість тощо.

Поглиблення регіональних диспропорцій у рівнях життя населення стимулює міжрегіональну та міждержавну трудову міграцію, впливає на обезлюднення та збільшення площ депресивних територій.

Населення України за існуючими міжнародними показниками має високий рівень постаріння, що дає підстави кваліфікувати його як потенційну загрозу стабільному демографічному розвитку.

Особливості демографічної ситуації, яка склалася у містах, являють собою серйозні загрози національній, і, зокрема, демографічній безпеці. Демографічне неблагополуччя наражає країну на ризики майже на всіх напрямках, у всіх галузях і складових її розвитку.

Сучасні тенденції та ймовірні перспективи соціально-демографічних процесів ставлять українське суспільство перед необхідністю вирішення комплексу таких першочергових завдань, як:

- структурно-технологічна переорієнтація виробництва на інноваційній основі, зниження його трудомісткості, підвищення якості робочої сили, рівня оплати праці, збільшення доходів, зростання інвестицій у людський капітал, забезпечення рівного доступу до якісної освіти;

- сприяння розвитку освіти впродовж життя, підвищення мотивації до нарощування інтелектуального потенціалу, формування традицій самоосвітньої діяльності, модернізація системи підготовки й перепідготовки кадрів, підвищення їх кваліфікації;

- відновлення і розвиток соціальної інфраструктури в сільській місцевості і, зокрема, транспортної мережі для підтримки маятникової трудової міграції у міста, підвищення рівня життя сільського населення, створення нових робочих місць для селян у сфері послуг та інших видах економічної діяльності;

- формування недискримінаційної системи соціального забезпечення осіб похилого віку, розвиток відповідної інфраструктури та забезпечення літніх людей необхідними засобами для самостійного життя, підтримки і збереження здоров'я.

Існує значна нерівність у доступності медичної допомоги для різних верств населення. За даними соціологічних досліджень, майже 40% людей намагаються відкласти звертання за медичною допомогою через недостатню інформованість та невизначеність її вартості. Найчастіше на дорожнечу медичних послуг як перешкоду при отриманні спеціалізованої та високоспеціалізованої медичної допомоги вказують при опитуванні малозабезпечені верстви населення, люди похилого віку.

Незважаючи на те, що сучасна система охорони здоров'я в Україні має значний матеріально-технічний та кадровий потенціал, реальний стан та показники здоров'я громадян країни свідчать про низьку ефективність його використання. Так, за останні роки показник умовного здоров'я населення України знизився в 2,5 рази і в 2009 р. становив 25%, тоді як у розвинених країнах він перевищує 75%.

У 2009 р. поширеність хвороб становила 221,2 на 100 тис. населення, що на 11,1% вище, ніж у 2008 р., і 1,6 рази вище, ніж 5 років тому. Це свідчить про накопичення хронічної патології і, відповідно про зростання обсягів медичної допомоги. Меншими темпами зросла кількість вперше виявлених хвороб.

Середня тривалість життя українців на 10–12 років менша, ніж у країнах Європейського Союзу, а показник передчасної смертності, особливо серед чоловіків працездатного віку, вищий у 3–4 рази. Однією з найнижчих в Європі є й тривалість трудової і творчої активності українців, яка в середньому становить 30 років.

Складною залишається ситуація щодо поширення захворювань у більшості класів хвороб, що зумовлено, зокрема, і поліпшенням системи їх діагностики. У структурі захворюваності переважають хвороби органів дихання, системи кровообігу, травми та отруєння, хвороби сечостатевої системи, шкіри та підшкірної клітковини, кістково-м'язової системи та сполучної тканини, ока та його придаткового апарату, деякі інфекційні та паразитарні хвороби.

Напруженою залишається епідемічна ситуація з ВІЛ-інфекцією/СНІДом та туберкульозом. Зростає кількість споживачів наркотичних засобів, особливо серед молоді.



Алкоголізм, тютюнопаління, наркоманія, антисоціальний, аморальний спосіб життя деяких жінок суттєво впливають на спадковість, наслідком якої стає те, що 30% новонароджених цієї категорії жінок мають вади розвитку та інші захворювання, що стає важким тягарем як для окремої сім'ї, так і для держави.

Основні причини зростання захворюваності на зазначені та інші класи хвороб криються в погіршенні екологічного стану навколишнього природного середовища внаслідок Чорнобильської катастрофи та інших чинників забруднення земельних і водних ресурсів, повітряного басейну тощо, руйнації старої системи охорони здоров'я населення та неможливості селян через їх неплатоспроможність користуватися послугами медичних закладів ринкового типу; різкому зниженні життєвого рівня сільського населення й незбалансованості харчування, особливо дітей та осіб похилого віку; зниження рівня забезпечення селян комунально-побутовими послугами, а також збільшенні стресових ситуацій через соціальну невизначеність статусу й відсутність належного соціального захисту щодо оплати праці, безробіття, пенсійного забезпечення та ін.

Особливу загрозу майбутньому країни становить нинішній стан здоров'я і спосіб життя дітей і молоді. Сьогодні кожна шоста дитина народжується з відхиленнями в стані здоров'я. При проведенні обов'язкових профілактичних медичних оглядів у школярів лікарі діагностують різні хронічні хвороби серця, гіпертонію, неврози, остеопороз, артрити, ожиріння тощо.

Щорічні медичні обстеження підтверджують, що за останні 15 років у дітей дошкільного та шкільного віку більш ніж удвічі зросла кількість захворювань, пов'язаних з функціонуванням опорно-рухового апарату, майже вдвічі – серцево-судинної системи, збільшилась кількість дітей із надмірною вагою.

Суттєво позначились на стані здоров'я дітей такі соціальні чинники, як неповна сім'я, від'їзди одного, а то й обох батьків на роботу за кордон, недостатня увага родини до стану здоров'я дітей, неорганізований літній відпочинок тощо.

В окремих регіонах країни залишається надмірна концентрація промислових об'єктів та автотранспорту, яка призводить до надзвичайного антропогенного навантаження на довкілля. Викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря від стаціонарних та пересувних джерел збільшилися за 2004–2009 рр. більш ніж на 11%. За цей самий період накопичення промислових відходів зросло на 17,4%, а побутових – на 35,1%, не організовано їх ефективне зберігання та знешкодження.

В останні роки спостерігаються негативні тенденції у використанні трудового потенціалу. Участь населення у суспільному виробництві та особистому підсобному господарстві супроводжується низькою продуктивністю праці. У галузях економіки України зайнято 20,2 млн осіб, або 43,5% від загальної чисельності населення, що значно більше, ніж у розвинутих країнах світу.

Зайнятість населення виступає одним з головних індикаторів трансформаційних процесів в економіці. Характерною особливістю ринку праці на нинішньому етапі здійснення аграрної реформи є збереження тривалої негативної тенденції до зростання обсягів як відкритого, так і прихованого безробіття серед населення. Криза впродовж десятирічного періоду призвела до різкого скорочення попиту на робочу силу.

Систематизація та групування визначень зайнятості дали можливість виділити основні її ознаки–характеристики, які умовно можна об'єднати у три групи: за-

йнятість як джерело доходів і багатства; зайнятість як система економічних і суспільних відносин; зайнятість як вираження трудової активності населення.

Серед відомих учених-економістів першого напрямку, які вбачали у зайнятості необхідний фундамент достатку, а також життєдіяльності людини в цілому, можна назвати представників так званої марксистської школи. Результати проведеного нами ретроспективного аналізу дослідження зайнятості населення свідчать, що К. Маркс і Ф. Енгельс цю категорію розглядали з позиції праці як джерела багатства та умов існування людей [54, с. 486; 55, с. 51]. В подальшому великий внесок у дослідження зайнятості як засобу отримання доходів зробили також вітчизняні учені, зокрема С. Г. Струмилін, Л. Е. Минц, М. Я. Сонін та ін. [60; 85; 92]. Наприклад, М. Я. Сонін зайнятість розглядав як засіб одержання доходів для існування [85, с. 96].

Проте найбільш поширеним є трактування зайнятості як економічної категорії кризь призму суспільних відносин у сфері праці. Так, у довідковій економічній літературі зайнятість визначається як соціально-економічні відносини із забезпечення працездатного населення робочими місцями, розподілу його для участі у суспільно-корисній праці та забезпечення розширеного відтворення робочої сили [65, с. 15].

Світова практика за умов функціонування розвиненої ринкової економіки дещо по-іншому трактує сутність поняття “зайнятість”, акцентуючи увагу саме на соціальному аспекті праці. Свого часу з цього приводу висловила своє бачення ООН. За методологією, якої вона дотримується, зайнятість – це діяльність, що приносить доход. Зайнятими вважаються особи певного віку, які виконують будь-яку роботу за плату і відпрацювали хоча б третину робочого часу [65, с. 96].

З переходом України до ринкових умов господарювання відбулися певні зміни і в поглядах на сутність проблеми зайнятості населення, які знайшли своє відображення у відповідних нормативно-правових документах. Так, у Законі України “Про зайнятість населення” поняття “зайнятість” розглядається як діяльність громадян що пов'язана із задоволенням особистих та суспільних потреб і як така, що, як правило, приносить їм доход у грошовій або іншій формі [35, с. 4]. Причому до зайнятих відносять і громадян, які працюють за наймом, і тих, що самостійно забезпечують себе роботою, включаючи підприємців, осіб, зайнятих індивідуальною трудовою діяльністю, творчою діяльністю, членів кооперативів, фермерів та членів їхніх сімей, які беруть участь у виробництві, тощо. Таке трактування означає, що вітчизняне законодавство суттєво розширює права і можливості стосовно розвитку недержавних (приватних) форм господарювання та створення принципово нових можливостей для розширення сфери зайнятості.

Більш розширене тлумачення поняття зайнятості подає Міжнародна організація праці (МОП). Зокрема, виділяється категорія “економічно активного населення”, куди входять особи встановленого віку, які протягом певного періоду забезпечують пропозицію робочої сили для виробництва товарів та послуг [88, с. 7–9]. До економічно активних відносять осіб, зайнятих економічною діяльністю, яка приносить доход (зайняті), та безробітних (за визначенням МОП). Зайняті економічною діяльністю – це особи, які виконують роботу за винагороду за наймом на умовах повного або неповного робочого часу, працюють індивідуально (самостійно) або в окремих громадян, на власному (сімейному) підприємстві, члени домашнього господарства, які безкоштовно працюють.

До населення, зайнятого у всіх сферах економічної діяльності, належать такі категорії:

- громадяни, які працюють за наймом на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм їх власності;
- особи, що самостійно забезпечують себе роботою (підприємці, фермери), а також безоплатно членів сімей, які працюють;
- працівники, зайняті в органах влади, управління та громадських організаціях, релігійні служителі;
- громадяни, які проходять службу в армії, військах, спецконтингентах;
- особи, що проходять професійну підготовку, підвищують кваліфікацію або навчаються на денних формах різних закладів освіти;
- особи, що виховують дітей, доглядають хворих, інвалідів та людей похилого віку;
- іноземні громадяни, що працюють в Україні.

Важливу роль у розвитку кожного регіону відіграє економічно активне населення, тобто населення обох статей віком 15–70 років, яке протягом певного періоду забезпечує пропозицію робочої сили для виробництва товарів та послуг.

За матеріалами вибіркового обстеження населення (домогосподарств) з питань економічної активності, все населення у віці 15–70 років розподіляється на три категорії: зайняті, безробітні та економічно неактивні (рис. 5.1).

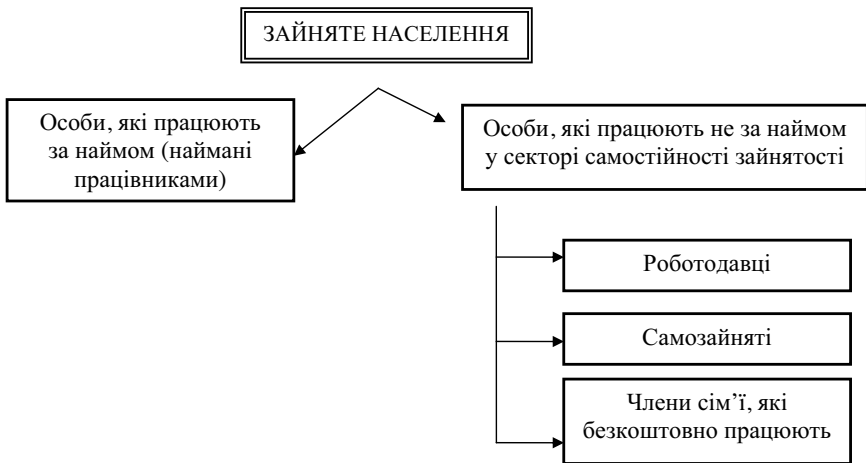
*Особи, які працюють за наймом (наймані працівники)* – особи, які уклали письмовий (або усний) трудовий договір (контракт) з адміністрацією підприємства, установи, організації, фізичною особою про умови та оплату трудової діяльності.

*Особи, які працюють не за наймом у секторі самостійності зайнятості* – особи, які, на відміну від найманих працівників, самостійно здійснюють свою трудову діяльність на базі організації та ведення господарської діяльності фізичної або юридичної особи, відповідають за результативність та ефективність цієї діяльності, а також за виконання зобов'язань відносно інших осіб, зокрема щодо виконання умов трудових договорів з найманими працівниками, тощо. До таких осіб відносять: роботодавців, самозайнятих, безкоштовно працюючих членів сім'ї.

*Роботодавці* – це особи, які працюють на власному підприємстві із залученням на постійній основі найманих працівників.

*Самозайняті* – особи, зайняті індивідуально/самостійною трудовою діяльністю, яку вони здійснюють самостійно, тобто без залучення постійних найманих працівників.

*Члени сім'ї, які безкоштовно працюють* – особи, які працюють без оплати на сімейному підприємстві, що очолює родич (у випадку, якщо ця діяльність належить до економічної).



**Рис. 5.1. Склад зайнятого населення**

На 1 січня 2010 р. із загальної чисельності наявного населення України (45,9 млн осіб) населення віком 15–70 років становило 22,2 млн осіб, або 64,7%. Із загальної чисельності наявного населення економічно активне населення (зайняті) становить 20,3 млн осіб, або 57,7% від загальної чисельності населення віком 15–70 років. Зайняте населення у віці 15–70 років працездатного віку становило 20,2 млн осіб.

*Безробітні (за методологією МОП)* – особи у віці 15–70 років (зарєєстровані та незарєєстровані в державній службі зайнятості), які одночасно мають задовольняти три умови:

- а) не мали роботи (прибуткового заняття);
- б) активно шукали роботу або намагались організувати власну справу впродовж останніх чотирьох тижнів, що передували опитуванню, тобто робили конкретні кроки протягом названого періоду з метою знайти оплачувану роботу за наймом чи на власному підприємстві;
- в) були готові приступити до роботи впродовж двох найближчих тижнів, тобто почати працювати за наймом або на власному підприємстві з метою отримання оплати або доходу.

До категорії безробітних належать також особи, які приступають до роботи протягом найближчих двох тижнів; знайшли роботу, чекають відповіді з державної служби зайнятості тощо.

*Рівень безробіття (за методологією МОП)* – показник, що розраховується як відношення (у відсотках) кількості безробітних певної вікової групи до економічно активного населення (робочої сили) відповідного віку або відповідної соціально-демографічної ознаки. Цей показник характеризує загальний стан та тенденції

розвитку ринку праці щодо пропозиції робочої сили, використовується для прогнозування та розробки політики у сфері соціально-трудових відносин.

Загальна чисельність безробітних серед населення України у 2009 р. за методологією МОП становила 1,9 млн осіб, а рівень безробіття за методологією МОП дорівнював 8,8% від економічно активного населення віком 15–70 років, у тому числі в міських поселеннях – понад 1 млн осіб, або 9,6%, та у сільській місцевості – 397,6 тис. осіб, або 7,2%.

Найвищий рівень безробіття (за методологією МОП) спостерігався серед молоді віком 15–24 роки, а найнижчий – серед осіб віком 50–59 років. Слід зазначити, що рівень безробіття населення працездатного віку в 4 рази перевищував рівень зареєстрованого безробіття, розрахованого відносно економічно активного населення працездатного віку (у жінок – у 2,9 раза, чоловіків – у 5,4 раза; міських поселеннях – у 4,6 раза, сільській місцевості – у 2,9 раза).

До економічно неактивного населення відносять осіб, які не можуть бути класифіковані як “зайняті” або “безробітні”. У цю категорію входять: учні та студенти, пенсіонери, особи, які зайняті в домашньому господарстві, вихованням дітей та доглядом за хворими, особи, що зневірилися знайти роботу, інші особи, які не мали необхідності у працевлаштуванні, і ті, що шукають роботу, але не готові приступити до неї найближчим часом.

Кількість безробітних, які отримували допомогу з безробіття, на кінець 2009 р. становила 408,6 тис. осіб, або 76,9% від тих, які перебували на обліку. Середній розмір допомоги з безробіття у грудні 2009 р. становить 655,56 грн.

Реформування економіки України в останні десятиріччя зруйнувало систему зайнятості людей, що склалася раніше, яка ґрунтувалася на зв'язку: працівник – одна професія – одне підприємство. Цей зв'язок посилювався завдяки традиції підтримки вибору зайнятості старших поколінь подальшими поколіннями.

Ринок праці характеризує систему відносин, яка виражає попит і пропозицію. Сучасний ринок праці виконує низку функцій, а саме: суспільного поділу праці, інформаційну, посередницьку, ціноутворюючу, стимулюючу, оздоровчу та регулюючу.

Нині у вітчизняних та зарубіжних наукових дослідженнях цього напрямку використовуються економічні категорії “ринок праці”, “ринок робочої сили”, як об'єкти цих відносин розглядаються також “людський капітал” і “трудові послуги”, наводяться визначення ринку робочої сили, ринку праці. Так, Д. П. Богиня і Е. А. Гришнова пропонують такі трактування цього терміна: “ринок праці – це система суспільних відносин, пов'язаних з наймом і пропозицією праці, тобто з її купівлею і продажем; це також економічний простір – сфера працевлаштування, в якій взаємодіють покупці і продавці праці і це механізм, що забезпечує узгодження ціни і умов праці між роботодавцями і найманими працівниками та регулює її попит та пропозицію” [7, с. 48].

Е. М. Лібанова зазначає, що таке явище, як ринок праці, необхідно розглядати в широкому і вузькому розумінні. У широкому розумінні “ринок праці є системою суспільних відносин соціальних – у тому числі юридичних – норм та інститутів, які забезпечують нормальне відтворення і ефективне використання праці, кількість і якість якої відповідним чином винагороджуються”. У вузькому розумінні ринок праці вона розглядає як систему соціально-економічних відносин між роботодавцями – власниками засобів виробництва та населенням – власником робочої сили

щодо задоволення попиту перших на працю, а других – на робочі місця, які є їх джерелом засобів існування” [49, с. 12]. Далі Е. М. Лібанова уточнює, що оскільки на момент продажу товару на ринку праці праця як доцільна діяльність ще не існує, то на ринку праці “продається робоча сила, тобто здатність до праці” [49, с. 13].

С. В. Мочерний розділяє такі явища, як ринок праці і ринок робочої сили. Ринок робочої сили він трактує так: “певна сукупність економічних відносин між найманими працівниками, підприємцями та біржами праці (державними і приватними) з приводу організації, використання й купівлі-продажу робочої сили” [29, с. 251]. При цьому він виділяє основні елементи цієї системи: організаційно-економічні відносини, які забезпечують роботу бірж робочої сили, виконання ними своїх функцій (збирання і надання інформації про наявність вакансій, підготовка і перепідготовка кадрів, часткове регулювання процесу зайнятості), організацію процесу підготовки і перепідготовки кадрів в державних і недержавних установах; відносини між підприємцями і найманими працівниками з приводу купівлі-продажу робочої сили і її привласнення.

Ринок же праці С.В. Мочерний визначає, як: “сукупність (підсистема) відносин між найманими працівниками, капіталістами і державою (опосередковано) щодо умов праці та часткової оплати її результатів. Часткової тому, що ця оплата обмежена величиною необхідного продукту (у сфері безпосереднього виробництва), а у сфері розподілу постає у формі заробітної плати. Ринок праці є складовою ринку робочої сили” [30, с. 247]. У цьому разі учений пропонує виділяти техніко-економічний, соціально-економічний і юридичний аспекти. Співвідношення між ринком робочої сили і ринком праці графічно можна представити як єдність цілого і частини.

Середньооблікова кількість штатних працівників підприємств, установ та організацій у 2010 р. становила 10,8 млн осіб. У грудні 2010 р. зазначений показник порівняно з листопадом зменшився на 0,9% і становив 10,6 млн осіб.

Упродовж 2010 р. на підприємства було прийнято 2,7 млн осіб, тоді як звільнено 3 млн осіб (відповідно 25,3 та 28,1% від середньооблікової кількості штатних працівників). Суттєве перевищення рівня вибуття над рівнем прийому зафіксовано в будівництві (на 14,6 в. п.), у рибальстві, рибництві (на 13,6 в. п.), лісовому господарстві та пов'язаних з ним послугах (на 8,6 в. п.), у сільському господарстві, мисливстві та пов'язаних з ними послугах (на 7,9 в. п.) і на підприємствах більшості видів промислової діяльності, найбільше – в пов'язаних з обробленням деревини та виробів з деревини, крім меблів (на 8,2 в. п.), та текстильному виробництві, виробництві одягу, хутра та виробів з хутра (на 7,6 в. п.). Слід зазначити, що переважна більшість працівників (87,9%) залишили робочі місця за власним бажанням. За 2010 р. через скорочення штатів було звільнено 152,2 тис. осіб, або 5% вибулих.

У 2010 р. кількість працівників, які працювали в режимі скороченого робочого дня (тижня), становила 1,5 млн осіб, або 13,6% від середньооблікової кількості штатних працівників, а кількість працівників, які перебували у відпустках без збереження заробітної плати – відповідно 363,3 тис. осіб, або 3,4%.

Аналіз статистичних даних свідчить, що практично у всіх регіонах України кількість тих, що звільняються (вибуває), перевищувала кількість прийнятих на роботу. Виняток становив тільки м. Київ, але і для цього регіону характерний надзвичайно високий рівень нестабільності зайнятості. Найбільшу незадоволеність робо-

тою проявили наймані працівники у Хмельницькій, Вінницькій, Житомирській і Черкаській областях.

Збереження та зміцнення демографічного і трудових ресурсного потенціалу в міських поселеннях та сільській місцевості, подолання кризових демографічних процесів, відновлення фізичного і духовного здоров'я населення, поліпшення ситуації на ринку праці та зменшення безробіття внаслідок вжиття відповідних заходів сприятиме забезпеченню національної безпеки держави в соціальній сфері.

#### **5.4. ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ОБ'ЄКТІВ СОЦІАЛЬНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ**

Конституція України визначає, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність та безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини на безпечне довкілля, відпочинок, достатній життєвий рівень, житло, освіту, охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування, підприємницьку діяльність, правову допомогу, працю, соціальний захист, судовий захист та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави [48].

Нині внаслідок тривалого реформування в реальному житті суспільства склалася ситуація, коли за створення об'єктів соціального призначення практично ніхто не несе відповідальності. Державне регулювання неадекватне існуючій ситуації і не приносить бажаних результатів, а місцеві органи влади не в змозі вирішити важливі господарські завдання. Ефективне функціонування соціальної інфраструктури на регіональному рівні можливе за умови системного підходу до реалізації заходів з пріоритетних напрямів її подальшого розвитку. Тому всі компоненти соціальної інфраструктури мають бути складовим єдиного, цілісного процесу управління та планування. Питання створення оптимальних умов для соціального розвитку кожного поселення в регіоні і на цій основі забезпечення їх мешканців належною соціальною інфраструктурою потребує невідкладного вирішення.

Зі становленням трансформаційної економіки та формуванням розвинутих ринкових відносин соціальні питання настільки ускладнилися, що їх усвідомлення і оцінка вимагають визначення нового контексту розвитку соціальної інфраструктури регіону. Безперервне підвищення технологічного рівня обслуговування населення стають умовою сталого майбутнього, основою функціонування соціальної інфраструктури.

Поняття “соціальна інфраструктура” відображає економічні суспільні відносини, що виникають між суспільством і його членами в процесі споживання ними специфічних благ для відтворення робочої сили, гармонійного розвитку людини. Досліджуючи сферу виробництва, К. Маркс вважав, що, “крім їх речей, за допомогою яких праця діє на предмет праці і які через це так чи інакше служать провідниками її діяльності, в іншому розумінні до засобів процесу праці належать всі матеріальні умови, необхідні для того, щоб процес міг взагалі відбуватись. Безпосередньо вони не входять у нього, але без них він зовсім неможливий або може відбуватись лише в недосконалому вигляді. Такого роду загальним засобом праці є знов-таки земля, оскільки вона дає робітникові *"locus stendi"* – місце, на

якому він стоїть, а його процесові – сферу дії (*rield of employment*). Прикладом цього ж роду засобів праці, які, проте, вже задалегідь піддавалися процесові праці, можуть бути робочі будівлі, канали, шляхи та ін. [56, с. 182].

Під соціальною інфраструктурою розуміють мережу підприємств, установ, закладів, а також окремих служб (з їх матеріальною базою, працівниками, господарськими та іншими зв'язками), що забезпечують задоволення життєвих потреб людини [68].

До складу соціальної інфраструктури входять 16 інтегрованих галузей і понад 50 підгалузей. У загальному в ній виділяють такі галузі (рис. 5.2):

*соціально-побутового призначення:*

– житлово-комунальне господарство (житлове господарство, водопровідно-каналізаційна підгалузь, тепло-, електро-, газопостачання, шляхове господарство, готельне господарство, зелене господарство, благоустрій та санітарне очищення, зовнішнє освітлення, системи протизсувних заходів, ритуальне обслуговування);

– службу побуту (підприємства, ательє, майстерні, пральні, хімчистки, лазні, душові, перукарні, прокатні пункти тощо);

– транспорт і зв'язок у частині, пов'язаній з обслуговуванням населення (пасажирський транспорт, транспортна мережа, відділення зв'язку, телефонна мережа);

– торгівлю та ресторанне господарство (магазини, ларки, їдальні, кафе, ресторани, продуктові та речові ринки тощо);

*соціально-культурного призначення:*

– освіту (дитячі дошкільні заклади, загальноосвітні школи, коледжі, ліцеї, гімназії, профтехучилища, вищі навчальні заклади, науково-дослідні станції, науково-дослідні інститути);

– культуру і мистецтво (палаці та будинки культури, театри, музеї, бібліотеки, культові споруди тощо);

– охорону здоров'я та соціальне забезпечення (амбулаторно-поліклінічні заклади, лікарні, пологові будинки, фельдшерсько-акушерські пункти, аптеки, станції швидкої допомоги, будинки-інтернати для інвалідів та осіб похилого віку);

– фізичну культуру, спорт, туризм і відпочинок (спортивні зали, спортивні майданчики, стадіони, плавальні басейни, санаторії, пансіонати, будинки відпочинку, бази відпочинку, табори відпочинку, турбази тощо).

Кожній галузі соціальної інфраструктури притаманні власна організаційна структура, форми обслуговування населення, механізм функціонування тощо. Все це зумовлює надзвичайну різноманітність і складність проблем розвитку соціальної інфраструктури регіону, тим більше в умовах реформування економіки. З діяльністю підприємств, організацій та установ соціальної інфраструктури пов'язана життєдіяльність людини відтоді, як вона народилася, потім виховується у дошкільному закладі, вчиться у загальноосвітніх школах, спеціальних середніх та вищих закладах освіти або працює тощо. Водночас результати діяльності окремих галузей соціального призначення визначаються рівнем загальної та професійної освіти населення, його культури, станом здоров'я, тривалістю життя, розміром вільного часу та його використанням.



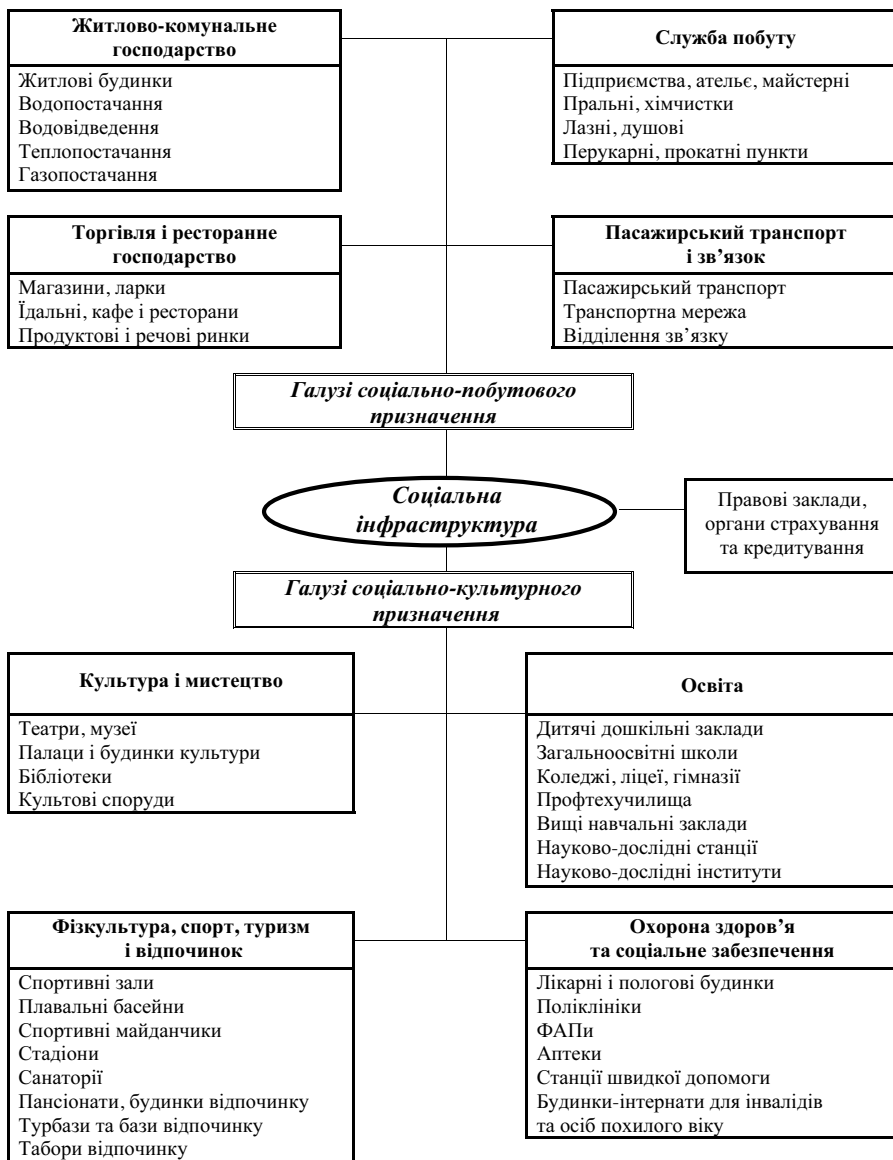


Рис. 5.2. Класифікація галузей та основних об'єктів соціальної інфраструктури

Сучасна мережа соціальної інфраструктури у населених пунктах охоплює 15,5 тис. дошкільних закладів, 20,6 тис. загальноосвітніх шкіл, 511 вищих навчальних закладів I–II рівнів акредитації та 350 вищих навчальних закладів III–IV рівнів акредитації, 2,8 тис. лікарняних закладів, 9 тис. лікарських амбулаторно-поліклінічних закладів, 998 станцій (відділень) швидкої допомоги, 3 тис. санаторно-курортних та оздоровчих закладів, 325 будинків-інтернатів для громадян похилого віку та інвалідів, 1,7 тис. готелів, 47,6 тис. магазинів, 17,7 тис. кіосків, 24 тис. закладів ресторанного господарства, 2761 ринок з продажу споживчих товарів, 136 театрів, 499 музеїв, 18,7 тис. закладів культури клубного типу, 2,2 тис. демонстраторів фільмів, 20,1 тис. масових та універсальних бібліотек, 17,7 тис. автоматичних телефонних станцій тощо [90].

Останнім часом у регіонах відбувається катастрофічне скорочення мережі підприємств, організацій і установ соціальної інфраструктури та руйнування її матеріальної бази як у міських поселеннях, так і в сільській місцевості. Галузева структура капітальних вкладень у соціальну інфраструктуру, склад і розміщення її об'єктів формуються стихійно. В останні роки бюджетні кошти витрачались переважно на створення інженерних комунікацій та недостатньо – на зміцнення матеріальної бази галузі освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення тощо. Нове будівництво велося для оновлення або розширення матеріальної бази діючих установ, а більшість населених пунктів, що у яких були відсутні об'єкти, так і не були забезпечені ними.

Подолання кризових явищ у соціальній інфраструктурі потребує розробки економічного механізму регулювання соціальних процесів у регіоні. У зв'язку з цим перехід галузей економіки до ринкових відносин вимагає удосконалення економічного механізму регулювання розвитку та функціонування об'єктів соціального призначення.

Термін “регулювання” (*regulo*) перекладається з латинської мови як впорядкувати, наводити порядок. Отже, регулювання – це сукупність методів і засобів спрямованого впливу суб'єкта на об'єкт з метою його стабілізації і розвитку.

Державне регулювання соціальної інфраструктури має здійснюватися на всіх рівнях. Провідну роль у цій ланці мають відігравати територіальні органи управління та органи місцевого самоврядування. Вони координують діяльність усіх господарських структур, беруть участь у формуванні соціальних програм, вирішують питання оподаткування та розподілу коштів.

Серед вітчизняних вчених існує думка про те, що категорії “управління” та “регулювання” не мають суттєвих відмінностей і є формально схожими. Інші вчені вважають ці економічні категорії не тотожними. Як відомо, “державне управління” забезпечує виконання значно ширшого кола функцій порівняно з “державним регулюванням”.

На думку Й. С. Завадського, державне регулювання передбачає “створення умов для здійснення процесів, що виникають на основі саморегулювання, шляхом використання організаційних, економічних, правових та інших нормативів” [32]. Сам термін “регулювання” означає впорядкування або підпорядкування відповідним правилам, системі.

Законом України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” поняття “державне регулювання” визначено як напрям дер-

жавної політики, пов'язаний на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущенням прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України [36]. Отже, державне регулювання – це система правових, економічних, соціальних, організаційних та фінансових заходів, здійснюваних державою з метою забезпечення ефективного розвитку суб'єктів господарювання галузей економіки.

В економічній енциклопедії наводяться головні форми державного регулювання, зокрема:

– *прогнозування* (система наукових гіпотез, уявлень, передбачень і форми їх конкретизації щодо тенденцій і напрямів розвитку соціальних відносин, відповідних об'єктів і суб'єктів цих відносин) [29, с. 95];

– *планування* (особлива форма діяльності, змістом якої є розробка та реалізація планів. Залежно від змісту і статусу в системі управління розрізняють директивне, індикативне, стратегічне планування) [29, с. 749];

– *програмування* (процес орієнтації економіки з боку держави через регулярний і комплексний вплив на її структуру відповідно до варіанта соціально-економічного розвитку в рамках ринкового механізму) [29, с. 105].

Крім того, існують два основних типи державного регулювання:

– економічне (цілеспрямовані дії різних суб'єктів господарської діяльності, що забезпечують розвиток економіки, використання економічних законів, узгодження інтересів і вирішення економічних суперечностей);

– соціальне (вплив держави та громадських організацій на умови виробництва товарів і послуг, їх фізичні характеристики, а також обмеження негативного впливу виробництва і споживання на суспільство і довкілля) [29, с. 173].

У процесі регулювання господарської діяльності держава застосовує різноманітні засоби і механізми. До основних засобів регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання в галузях соціальної інфраструктури відносять: державне замовлення; ліцензування, патентування і квотування; сертифікацію та стандартизацію; застосування нормативів та лімітів; регулювання цін і тарифів; надання інвестиційних, податкових та інших пільг; надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій [19].

Механізми регулювання включають певний набір методів, зокрема [46]:

*Адміністративні методи регулювання*, в основу яких покладені вольові рішення у формі наказів, розпоряджень і норм, що є обов'язковими для виконання керованими підсистемами (погодження питань про надання дозволів на спеціальне використання природних ресурсів; розгляд справ про адміністративні правопорушення, накладення санкцій за їх вчинення; контроль за використанням місцевих замовлень і контрактів на виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку міста; надання дозволів на розміщення реклами тощо).

*Економічні методи регулювання*, пов'язані з управлінням шляхом створення спеціальних умов і нормативів, виконання яких забезпечує вигоду вико-

навцям, а невиконання карається штрафними санкціями в різній формі, найчастіше у грошовій (установлення переліку місцевих податків і зборів; надання податкових пільг; залучення та надання кредитів, державних дотацій, субсидій та субвенцій та ін.).

*Методи нормативно-правового регулювання* (вирішення місцевими радами та їх виконавчими комітетами проблем соціально-економічного розвитку міста (селища, села) відповідно до чинного законодавства України).

*Громадські методи регулювання*, що передбачають застосування форм морального впливу з боку суспільства на поведінку осіб, які керують економічними системами.

Методи державного регулювання базуються на таких основних принципах, як узгодженість індикативного та директивного управління, державний протекціонізм, принцип єдності економічних і соціальних цілей.

Головним економічним важелем регулювання соціального розвитку регіону чинне законодавство визначає бюджетне фінансування за рахунок державного та місцевих бюджетів. В останні роки загальний обсяг інвестицій у відтворення матеріальної бази соціальної інфраструктури значно зменшився. Оскільки серед бюджетних асигнувань на підтримку розвитку об'єктів соціального призначення переважає відшкодування витрат господарств на будівництво відповідних закладів, органи державного управління практично не мають можливості управляти цим процесом.

Головна мета вдосконалення економічного механізму регулювання розвитку соціальної інфраструктури регіону – забезпечення комплексного розвитку території та поліпшення умов життя населення.

*Аналітичний підхід* до розробки *функцій* соціальної інфраструктури комбінує глобальні процеси із найважливішими умовами функціонування її галузей: економікою, що базується на знаннях, інформаційно-комунікаційною революцією, новими організаційними формами управління, демократизацією регіональної політики та децентралізацією бюджетних відносин. Багатосторонність такого підходу дає змогу найбільш повно уявити сучасні тенденції, характер і рівень механізму соціальної інфраструктури.

Розвиток соціальної інфраструктури вивчається за допомогою сукупності різноманітних підходів. Найбільш поширеними з них є: галузевий, міжгалузевий, регіональний, системно-структурний, історичний, комплексний та проблемний [97, с. 29–30].

*Галузевий підхід* є вирішальним при класифікації сфер діяльності. За його допомогою досліджуються різноманітні чинники, що безпосередньо впливають на територіальну організацію відповідних об'єктів. Особливістю галузевого підходу є те, що розглядається певна сфера (торгівля і ресторанне господарство) без урахування міжгалузевих зв'язків і без транспортного забезпечення.

До основних функцій галузевого складу елементів соціальної інфраструктури належать:

- розподіл та обмін (мережа підприємств оптової та роздрібної торгівлі, підприємств ресторанного господарства, заклади кредитної та страхової системи);
- надання споживчих послуг (житлово-комунальне господарство, підприємства побутового обслуговування, пасажирський транспорт, зв'язок);

– охорона здоров'я (заклади медичного, санаторно-курортного обслуговування, фізкультури і спорту, соціального забезпечення населення);

– формування громадської свідомості та наукового світогляду (мережа культурно-освітніх закладів, мистецтва і релігії);

– управління та охорона громадського порядку (органи державного управління, громадські організації, органи громадського порядку).

*Міжгалузевий підхід* дає змогу аналізувати сфери соціальної інфраструктури в сукупності, враховуючи їх взаємовплив. Наприклад, розвиток житлово-комунального господарства впливає на розміщення і розвиток підприємств торгівлі та ресторанного господарства.

*Регіональний підхід* дає змогу вивчити своєрідні просторові поєднання з урахуванням специфічних рис та особливостей кожного регіону.

*Системно-структурний підхід* як метод є важливим інструментом пізнання, ще не досліджених явищ і процесів (або досліджених не на рівні сутності першого, другого і наступного порядку), шляхом проникнення в сутність складних систем [29, с. 385]. Він зосереджує увагу на вивченні соціальної інфраструктури як сукупності сфер, а також її окремих складових: освіти, культури, охорони здоров'я з притаманними кожній з них певною організаційною структурою, формою обслуговування, механізмами функціонування тощо.

*Історичний підхід* має на меті вивчення соціальної інфраструктури протягом тривалого часу: від початку виникнення до нашого часу.

*Комплексний підхід* забезпечує всебічний аналіз формування та функціонування об'єктів соціальної інфраструктури з урахуванням впливу внутрішніх і зовнішніх чинників, дає змогу передбачити пропорційний розвиток і розміщення об'єктів.

*Проблемний підхід* використовується при дослідженні суперечностей, які виникають у соціально-економічному розвитку держави або міста (села, селища). Такий підхід є підґрунтям для розробки різноманітних програм.

*Екологічний підхід* орієнтований на дослідження взаємовпливу соціальної інфраструктури і навколишнього природного середовища. У результаті застосування цього підходу досягається рівновага на певному етапі суспільного розвитку між господарською діяльністю людини і природою.

Система управління соціальною інфраструктурою донедавна спиралася переважно на галузевий підхід. Нові форми господарювання у виробничій сфері, нова схема фінансування розвитку соціальної інфраструктури вимагають переходу від галузевого до територіального принципу управління соціальним розвитком регіону.

Це дає можливість місцевим органам самоврядування формувати й використовувати доходну частину міського бюджету, достатню для забезпечення соціальних потреб населення на мінімальному рівні.

До функцій системи управління соціальною розбудовою територій регіону слід віднести:

– підготовку й подання на розгляд міськими органами державної влади проєктів загальних та цільових програм соціально-економічного й культурного розвитку відповідного населеного пункту;

- підготовку та подання до відповідних виконавчих органів місцевого самоврядування пропозицій щодо формування бюджетних коштів на соціальну розбудову територій регіону та контроль за їх виконанням, сприяння інвестиційній діяльності;

- прийняття рішень стосовно питань адміністративно-територіального устрою в законодавчо визначених межах;

- періодичне заслуховування підвідомчих керівників про виконання програм соціального спрямування та бюджету;

- забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіону із залученням до цього в законодавчому порядку всіх підприємств, установ та організацій, розміщених на їх території;

- проведення конференцій, семінарів, круглих столів, нарад з питань соціально-економічного розвитку регіону.

Функціонування об'єктів соціальної інфраструктури якнайповніше задоволення особистих потреб людини залежать від її добробуту, який визначається насамперед розвитком матеріального виробництва. У процесі виробничої діяльності працівник не тільки одержує заробітну плату за свою працю, а й бере участь у формуванні власності, прибутку та управлінні підприємством. Створені в галузях матеріального виробництва матеріальні та фінансові ресурси в повному обсязі мають спрямовуватися також на утримання і розвиток соціальної інфраструктури регіону. Чим ефективніше працює виробництво, тим більше відрахувань надходить до бюджету (державного, місцевого), у тому числі на розвиток і будівництво об'єктів соціального призначення.

У загальному механізмі взаємодії виробничої та невиробничої сфер державної економіки суттєве значення має оптимальність розподілу матеріальних і фінансових ресурсів, а також їх перерозподіл на розвиток та функціонування соціальної інфраструктури. Звідси результативність матеріального виробництва залежить не тільки від його організації, а й від удосконалення системи управління соціально-економічним розвитком регіону. Оптимальний варіант розвитку мережі об'єктів соціальної інфраструктури через зворотний зв'язок впливає на ступінь реалізації виробничого потенціалу регіону. Саме такий розгляд взаємодії систем дає підставу зосередити увагу на вдосконаленні механізму управління соціальними процесами як на чиннику матеріального виробництва.

Комплексний розвиток населеного пункту у системі загальнодержавного регулювання передбачатиме такі блоки повноважень:

- загальну координацію комплексної розбудови населених пунктів, забезпечення єдиної державної політики щодо розвитку територій, опрацювання її основних напрямів;

- організацію юридично-правової системи, забезпечення реального самоуправління самоврядних структур з проблем відродження населеного пункту з урахуванням ринкових перетворень, контроль за дотриманням нормативно-правових актів у процесі територіальної розбудови;

- розроблення державних довгострокових комплексних програм, упровадження концептуальних і методологічних основ їх формування, опрацювання стандартів загальнодержавного рівня, контрольних цифр, нормативів та контроль за їх виконанням;

– забезпечення єдиної цільової інвестиційної політики щодо здійснення державних комплексних та регіональних програм з питань розвитку регіону, розробку та обґрунтування в правовому аспекті пільг з надання фінансової допомоги, а також контроль за виконанням державного бюджету;

– наукове та інформаційне забезпечення розвитку територій регіону, надання наукових та юридичних консультацій;

– залучення установ і навчальних закладів до планування та виконання наукових досліджень, підготовки та перепідготовки фахівців для соціального підкомплексу.

На думку В. С. Коломийчука, переорієнтація командно-адміністративного управління на користь місцевого самоврядування докорінно змінює методичні підходи до формування управлінських рішень. Це практично новий методичний підхід, який передбачає заміну галузевого управління територіальним з подальшою чіткою регламентацією дій керівних структур, насамперед на місцевому, а далі – на районному, обласному, регіональному і загальнодержавному рівнях. Вони мають бути орієнтовані на створення належних умов праці та максимальне задоволення соціальних потреб сільського населення [46]. Тому державне регулювання соціального розвитку на місцевому рівні, яке визначатиметься різними формами власності та базуватиметься на самоврядних принципах влади, пов'язане з виконанням таких функціональних повноважень, як:

– ринкова орієнтація соціального підкомплексу, розробка чіткої стратегії і тактики реформування управління з урахуванням місцевих пріоритетів. Нині в умовах обмежених ресурсів тільки такий принцип може забезпечити оптимальний варіант вирішення соціальних проблем. Усі ресурси (навіть мінімальні) концентруються на пріоритетних напрямках розвитку кожного поселення;

– забезпечення реального самоуправління, створення єдиної збалансованої системи управління соціальною розбудовою населеного пункту, перехід від галузевого до самоврядно-територіального управління комплексним розвитком територій, регулювання соціального розвитку та відродження кожного поселення органами самоврядування як єдиними повноправними суб'єктами управлінської діяльності;

– вирішення проблем адміністративно-територіального характеру: проведення моніторингу (соціальних обстежень та паспортизації), упорядкування адресної характеристики населених пунктів, уточнення нових меж, визначення їх у натурі та на схематичних планах, окреслення перспектив загального розвитку населених пунктів, визначення мети та стратегії соціального розвитку;

– проведення інвентаризації та якісної оцінки функціонування об'єктів соціальної сфери, обґрунтування етапів їх передачі в комунальну, приватну та інші форми власності, встановлення їх фізичного стану та фінансових можливостей підприємств власників соціальних об'єктів. Оцінку необхідно проводити по кожному об'єкту, блоку, підкомплексу, порівнюючи їх стан функціонування з науково обґрунтованими соціальними нормами послуг у розрахунок на кожного мешканця, які потрібно терміново розробити на перехідний і більш віддалений період;

– розробка та затвердження відповідними регіональними державними адміністраціями генеральних планів (проектів) забудови і розвитку мережі соціальних об'єктів у комплексі з інженерним облаштуванням. Особливу увагу слід звернути на створення альтернативних, комбінованих (поєднання державних та приватних)

підприємств, визначити пільги щодо їх створення, виділення їм земельних ділянок, приміщень тощо для господарського облаштування;

– прогнозування чисельності населення та розробка на цій основі нормативів забезпеченості об'єктами соціальної сфери на рівні населених пунктів. Нормативи необхідно розрахувати на оглядовий період, беручи до уваги гарантований державою мінімальний рівень соціальних послуг, на більш віддалену перспективу виходячи з оптимальної потреби в них;

– розробка на місцевому рівні поточних та перспективних прогнозів, загальних і цільових комплексних програм соціального розвитку територій з оптимальним поєднанням принципу централізації з господарською самостійністю самоврядних структур, узгодження територіальних можливостей з регіональними та державними можливостями реалізації соціальних програм, цілей і завдань щодо соціальної розбудови за схемою “мета – завдання – організаційна структура – загальні способи передбачених завдань” на більш віддалену перспективу;

– формування ресурсних та фінансових джерел забезпечення об'єктів соціального підкомплексу, адекватних нинішнім умовам, створення на цей період спеціального цільового фонду за пріоритетним принципом, тобто формування стратегії фінансування, орієнтованої лише “на виживання” соціального блоку об'єктів, а в подальшому – поступова перебудова формування місцевих фондів та забезпечення гарантованого місцевого фінансування для обслуговування комплексної соціальної розбудови населеного пункту;

– вжиття заходів щодо кадрового оздоровлення соціального підкомплексу, орієнтації на цільову підготовку фахівців соціального спрямування. Така підготовка має базуватися безпосередньо на мікропитті, що дасть можливість конкретизувати добір і підготовку спеціалістів, направлених на роботу безпосередньо самоврядними структурами згідно з місцевою пріоритетною потребою, гарантувавши їм місце роботи, відповідну оплату праці та умови проживання;

– обґрунтування цілісної концепції ресурсного та фінансового забезпечення, об'єднання державних, регіональних, місцевих асигнувань та позабюджетних фондів, орієнтація їх переважно на гарантований чинним законодавством мінімум безплатних послуг з поступовим збільшенням обсягу додаткових до мінімуму послуг кожному жителю, регулювання і контроль адресності та цільового використання коштів;

– переорієнтація організаційно-розпорядних функцій командно-адміністративної системи на самоврядно-територіальні структури, розробка комплексних соціальних моделей з урахуванням конкретних територіально-демографічних, соціально-економічних та екологічних особливостей кожного населеного пункту;

– ліквідація диспропорції у рівнях споживання послуг соціального спрямування між окремими населеними пунктами та територіями, радикальна зміна господарського механізму самоврядних структур, що здійснюють соціальну розбудову, покращання управління інвестиційними процесами стосовно розвитку матеріальної бази галузей соціально-культурного призначення;

– удосконалення управління соціальною розбудовою поселень за рахунок переорієнтації з мінімальних на раціональні рівні надання соціальних послуг, упровадження передового досвіду інших країн світу, надання цих послуг в Україні, забез-



печення рівних можливостей щодо задоволення послугами громадян незалежно від розміру та категорії населеного пункту;

– створення реальних умов для управління розбудовою потужностей соціального підкомплексу і на цій основі – для розвитку вільної конкуренції в обслуговуванні жителям послугами соціального спрямування, надання права самоврядним структурам самостійно формувати соціальну інфраструктуру за принципом реального попиту (портфеля замовлень) та фактичної можливості задоволення споживача соціальними послугами.

Відповідно до чинного законодавства держава має створювати умови для задоволення першочергових життєвих потреб населення на рівні встановлених соціальних нормативів. Визначаючи ці нормативи слід враховувати характер розселення і специфіку проживання людей у міських поселеннях.

Реалізацію державних соціальних гарантій щодо задоволення життєвих потреб населення мають забезпечувати місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування. Це передбачає, з одного боку, спрямування до місцевих бюджетів доходів, достатніх для їх формування на основі нормативів бюджетної забезпеченості. З другого боку, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування мають забезпечити стабільне функціонування базової мережі закладів, що надають населенню послуги на рівні гарантованих державою мінімальних нормативів, та постійно дбати про розширення обсягу і поліпшення якості послуг.

Управління розвитком регіону в сучасних умовах передбачає застосування органами влади та органами місцевого самоврядування програмно-цільового методу. Такі форми управління останнім часом набули значного розвитку в провідних країнах світу. Програмно-цільовий метод є одним із способів розробки програм, з допомогою яких мають вирішуватися певні завдання, або сприяти досягненню заздалегідь визначених напрямів розвитку економічних систем. Сам програмно-цільовий метод (підхід) складається із сукупності спеціальних методів дослідження: аналітичних, нормативного, балансового, експерименту, евристичних, прогнозування, моделювання та застосування комп'ютерної техніки).

В умовах формування ринкових відносин цей метод має важливе значення для комплексної реалізації невідкладних завдань, які передбачають максимально ефекtywне використання коштів на місцевому рівні. Кожна програма має бути адресною, містити завдання конкретним виконавцям і мати детально розроблену систему управління. Фінансуються такі програми за рахунок центрального та місцевого бюджетів.

Програмно-цільовий підхід як методологічний принцип соціально-економічного планування розкривається в таких основних поняттях: проблема – мета – цілереалізуючий комплекс – система заходів – цільовий розподіл ресурсів [7].

Специфіка і переваги програмного підходу в плануванні полягають у тому, що об'єкт планування тут не отожднюється з яким-небудь певним елементом організаційної структури керування народним господарством. Цей підхід міжгалузевий, позавідомчий, а тому дає змогу при підготовці планових рішень врахувати такі важливі взаємозв'язки, які у разі застосування галузевого підходу не враховуються або можуть бути враховані лише частково.

Класифікація місцевих програм здійснюється за їх статусом, функціональною спрямованістю та термінами реалізації. За спрямованістю ці програми поділяються на такі:

- економічні, пов'язані з на розв'язанням комплексних галузевих і міжгалузевих проблем виробництва, підвищенням його ефективності та покращенням якісних характеристик, забезпеченням ресурсозбереження, створенням нових виробництв, розвитком виробничої кооперації;
- наукові, метою яких є забезпечення проведення фундаментальних досліджень у галузі природничих, суспільних і технічних наук;
- науково-технічні, що розробляються для розв'язання найважливіших науково-технічних проблем, створення принципово нових технологій, засобів виробництва, матеріалів, іншої наукоємної та конкурентоспроможної продукції;
- соціальні, що передбачають розв'язання проблем підвищення рівня та якості життя, проблем безробіття, посилення соціального захисту населення, поліпшення умов праці, розвиток охорони здоров'я та освіти;
- національно-культурні, спрямовані на розв'язання проблем національно-культурного розвитку, збереження національно-культурної спадщини, задоволення інтелектуальних та духовних потреб людини;
- екологічні, метою яких є вжиття природоохоронних заходів, запобігання катастрофам екологічного характеру та ліквідація їх наслідків;
- правоохоронні, спрямовані на забезпечення правоохоронної діяльності, боротьбу із злочинністю та державної безпеки.

До найбільш актуальних соціальних завдань місцевого рівня належать: адресна допомога громадянам з низьким рівнем доходів, які перебувають за межею бідності, поліпшення здоров'я населення, збереження досягнутого рівня і якості освіти молоді, підтримка культурного потенціалу тощо.

Необхідною умовою застосування програмно-цільового підходу є виявлення та обґрунтування найважливіших комплексних проблем соціально-економічного розвитку, які відіграють важливу (пріоритетну) роль у населеному пункті. Ці проблеми, як правило, мають міжгалузевий (міжвідомчий) і міжрегіональний характер і не можуть бути розв'язані тільки в рамках галузевих чи територіальних планів (програм). З огляду на це в разі виявлення проблем слід враховувати таку важливу вимогу програмного підходу, як переважання соціально-економічних критеріїв під час вибору напрямів розвитку та розробки системи показників і завдань програми.

Визначення конкретних цілей, що деталізують структуру певних проблем, характеризує очікувані кінцеві результати у відповідній галузі розвитку. Цим програмний підхід конкретизує і реалізує таку важливу рису соціально-економічного планування, як цільова орієнтація програми, а також практику виділення провідних ланок програми, що передбачає:

- визначення елементів економіки (галузей, видів виробництва або послуг, економічних районів, проектних організацій та органів управління), функціонування та розвиток яких необхідні для досягнення певних цілей і вирішення обраної економічної проблеми. Ці елементи стають об'єктами планування при формуванні програми, чітке визначення яких дає змогу реалізувати такий принцип планування, як чітка адресність планових завдань та орієнтирів;

- розробку системи заходів (програмне планування), спрямованих на реалізацію поставлених цілей, що комплексно охоплюють розв’язання проблеми;
- забезпечення заходів ресурсами, тобто цільовий розподіл ресурсів для реалізації визначених функцій.

Застосування програмно-цільового методу передбачає, насамперед, постановку проблеми та виявлення об’єктів програмно-цільового управління.

Під формулюванням проблеми розуміють опис проблемної ситуації, тобто її операційне визначення (опис), що містить:

- повний перелік не задоволених через наявність проблеми потреб функціонального характеру із зазначенням бажаних рівнів їх реалізації (функціональних цілей);
- перелік потенційних цілереалізуючих систем, а також схему взаємозв’язків цілей і систем з оцінками ефективності реалізації цілей різними системами.

У разі потреби вибору з кількох альтернативних варіантів розв’язання проблеми одного, що відрізняється як повнотою охоплення проблемної ситуації, так і витратними характеристиками, допоміжними орієнтирами можуть слугувати цільові умовні оцінки соціально-економічної ефективності проектів програми [95].

Нехай  $b_{ij}$  – експертно оцінюваний “внесок”  $j$ -го варіанта в досягненні  $i$ -ї мети з цільового комплексу довгострокового плану ( $b_{ij} \in [0,1]$ ),  $a_i$  – оцінка значущості реалізації  $i$ -ї мети. Тоді непрямим вираженням ефекту реалізації  $i$ -го варіанта можна вважати величину

$$\delta_j = \sum_i a_i b_{ij}.$$

Якщо позначити розрахункові витрати на здійснення  $j$ -го варіанта програми  $\xi_j$ , то можливе порівняння таких варіантів за питомими (на одиницю “ефекту”) витратами здійснюється з допомогою відношення  $\zeta = \xi_j / \delta_j$ . Очевидно, що кращим виявиться варіант із мінімальним значенням  $\zeta_j$ .

Мабуть, доцільно розробляти програми лише для розв’язання найбільш гострих проблем, коли в суспільстві немає можливості чекати, поки система досягне необхідного рівня виробництва, працюючи в звичному режимі.

Усі документи, які називаються програмами, можна розподілити на два типи й умовно назвати плановими та управлінськими. Перші є спеціальним методом планування, а другі – методом скоординованого управління.

Використання терміна “програма” для позначення спеціального методу (принципу) планування пов’язано з низкою причин.

Наявна система планування й управління розглядає свій об’єкт – економіку – в двох основних аспектах: галузевому й територіальному. Цей принцип виражається в побудові організаційної структури управління економікою: саме так представлена вся економічна інформація, що пов’язана переважно з описом ресурсів суспільства.

Разом з тим цілі плану, які відображають цілі реальних соціально-економічних об’єктів (працівників, підприємств, регіонів та ін.), сформульовані з урахуванням потреб цих об’єктів і виражені або кількісно (цільовими нормативами), або у вигляді якісних цільових вимог. При цьому можлива розбіжність між номенклатурою цільових нормативів і номенклатурою галузевих продуктів.

Таким чином, у системі планування виникає необхідність побудови спеціальних функціональних блоків, що здійснювали б “переклад” комплексних проблем з “мови потреб” на економічну “мову” галузевих продуктів і видів діяльності. У цьому разі планова програма була б координаційним планом, у якому показано, як пов’язати між собою діяльність численних об’єктів, що мають різну відомчу підпорядкованість, але пов’язані єдиною метою, яка сформульована в назві програми. Тут зіставлялися б витрати й ефекти від упровадження намічених програмних заходів (у тому числі й соціальних). Відповідно планова програма являє собою взаємозалежну сукупність формальних і неформальних моделей, що відображають процес перетворення різних ресурсів у комплексний “цільовий продукт”, необхідний для вирішення деякої проблеми. У зв’язку з відомою дискусією про співвідношення плану й програми зазначимо, що планова програма – це, безумовно, план, але специфічний, пов’язаний з розв’язанням конкретної комплексної проблеми.

Практично всі сучасні розробки методології соціально-економічного планування виходять із положення, що підвищення наукової обґрунтованості цільових настанов програми вимагає виділення особливої стадії робіт, на якій формуються цілі розвитку й визначаються принципи економічної політики, спрямованої на їх досягнення. Логічно цей етап передбачатиме прогнозно-аналітичні розрахунки.

Його змістом є формування концепції соціально-економічного розвитку, що відображає сукупність соціально-економічних проблем, які необхідно розв’язати, та основні напрями діяльності відповідно до цілей.

Особливого значення ця стадія набуває під час розробки довгострокової програми. З огляду на стратегічний характер обґрунтування такої концепції це є найважливішою частиною робіт над довгостроковою програмою. Соціально-економічна концепція на тривалу перспективу великою мірою визначає і завдання середньострокових планів, забезпечує їх логічну наступність, більш чітку цільову орієнтацію.

Розробка довгострокових комплексних програм – складний процес, що передбачає багато операцій прогнозно-аналітичного й проектного характеру, велику кількість техніко-економічних розрахунків.

Водночас можна виділити деякі типові риси структури комплексних програм. Ці програми будуються на основі вихідного завдання, яке сформульоване в результаті аналізу стану досліджуваної проблеми та попередніх прогнозів їх можливого розв’язання.

Схема програми включає такі основні елементи (блоки):

- цільовий, де фіксуються головна мета й підцілі програми, раціональна послідовність їх реалізації;
- структурний, розробка якого дає змогу визначити набір і контури цілереалізуючих систем, тобто об’єктів народного господарства та їх елементів, що об’єднуються за ознакою цільового призначення, розвиток і функціонування яких забезпечує вирішення проблеми;
- техніко-економічного обґрунтування, що містить сукупність заходів, які розроблені для здійснення в кожній із цілереалізуючих систем;
- ресурсний, що характеризує обсяг і структуру ресурсів, які розподіляються та необхідні для здійснення запланованих заходів;

– організаційний, у якому щодо всіх елементів (блоків) програми вказуються відповідальні за виконання заходів, терміни їх здійснення, а також джерела й терміни виділення ресурсів.

У деяких випадках передбачаються особливі заходи щодо економічного стимулювання учасників реалізації програми (регулювання цін, підвищення тарифів та ін.).

Зрештою, розробка програми зводиться до визначення переліку та змісту заходів щодо її здійснення, їх взаємного узгодження за термінами, розподілом ресурсів. Ці заходи охоплюють, як правило, не тільки безпосередню сферу вирішення завдань програми, а й суміжні пов'язані з нею сфери. Перелік таких заходів є специфічним для кожної програми.

Підсумовуючи викладене, сформулюємо загальні критерії вибору проблем для програмної розробки:

- визначальний, пріоритетний характер проблем, які потребують невідкладного розв'язання;
- необхідність вжиття спеціальних заходів, концентрації зусиль або ресурсів щодо розв'язання проблем;
- міжгалузевий (міжвідомчий) або міжрегіональний характер проблем, вирішити які можна лише за умови узгодженої діяльності багатьох галузей, міністерств і відомств, органів місцевої влади, включаючи їх різні структурні підрозділи;
- чітка окресленість програмної проблеми.

З погляду соціально-економічного планування видається доцільним розглянути кілька рівнів проблем як об'єктів програм, зокрема:

- великомасштабні комплексні проблеми (до них можна віднести, наприклад, комплексну програму науково-технічного прогресу, програму розв'язання найважливіших соціальних проблем, генеральну схему розміщення продуктивних сил країни, комплексну програму економічної інтеграції або комплексну програму вдосконалення управління);
- більш чітка окресленість завдань перспективного розвитку на 5–10 років (у певний час вони являють собою головні ланки в реалізації концепцій соціально-економічного розвитку на основних напрямках).

Класифікуються регіональні соціальні програми за статусом, функціональною спрямованістю і термінами реалізації.

В умовах переходу до ринку виникає потреба в удосконаленні методичних основ розробки програми соціального розвитку населених пунктів, а також розробки програм на рівні місцевої ради.

По-перше, соціальна програма має бути складовою комплексної програми соціально-економічного розвитку.

По-друге, її показники мають характеризувати демографічну ситуацію, підвищення добробуту населення, поліпшення соціально-культурного та побутового обслуговування жителів, фінансове забезпечення заходів соціальної програми.

Удосконалення системи показників розвитку соціальної сфери населеного пункту полягає в тому, що:

- ця система має відображати особливості демографічного та соціально-економічного розвитку;
- під час оцінки ефективності соціальної сфери слід враховувати фактор часу.

Крім того, визначаючи ефективність розвитку соціальної сфери, необхідно застосувати принцип комплексності, який передбачає аналіз різних варіантів з урахуванням досягнення на кінець прогнозованого періоду (по кожній галузі окремо) науково обґрунтованого нормативного або близького до цього значення.

Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” визначає правові, економічні та організаційні засади формування системи прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку України, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць як складової загальної системи державного регулювання економічного та соціального розвитку держави [33].

Державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України базується на таких основних принципах:

– *цілісності*, який забезпечується розробленням взаємоузгоджених прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць на коротко- та середньостроковий періоди;

– *об’єктивності*, який полягає в тому, що прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку України розробляються на основі даних органів державної статистики, уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань економічної політики, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також звітних даних із офіційних видань Національного банку України;

– *науковості*, який забезпечується шляхом розроблення прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку на науковій основі, постійного удосконалення методології з використанням світового досвіду в галузі прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку;

– *гласності*, який полягає в тому, що прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку є доступними для громадськості. Інформування про цілі, пріоритети та показники цих документів забезпечує суб’єктів підприємницької діяльності необхідними орієнтирами для планування власної виробничої діяльності;

– *самостійності*, який означає, що місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень відповідають за розроблення, затвердження та виконання прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку забезпечує координацію діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

– *рівності*, який передбачає дотримання прав і врахування інтересів органів місцевого самоврядування та суб’єктів господарювання всіх форм власності;

– *дотримання загальнодержавних інтересів*, який полягає в тому, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування мають розробляти прогнозні і програмні документи економічного та соціального розвитку виходячи з необхідності забезпечення реалізації загальнодержавної соціально-економічної політики й економічної безпеки держави.

Ринкові умови вимагають удосконалення економічного механізму управління розвитком і функціонуванням соціальної інфраструктури. Державне управління об'єктами соціального призначення має здійснюватись на всіх рівнях. Провідну роль у цій сфері мають відігравати територіальні органи управління та самоврядування. Вони координують діяльність усіх господарських структур, беруть участь у формуванні соціальних програм, вирішують питання оподаткування та розподілу коштів.

Головна мета удосконалення економічного механізму управління соціальним розвитком регіону – забезпечення комплексного розвитку інфраструктури територій та покращення умов життя населення.

Показники прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку є орієнтиром для суб'єктів підприємницької діяльності в розробці власних прогнозів, планів, бізнес-планів та інших документів.

У державних цільових програмах передбачені: основні етапи й терміни їх реалізації; необхідні обсяги фінансування кожної з програм у цілому та диференційовано за роками з визначенням його джерел; результати виконання кожної програми; обсяги фінансування кожної з програм за рахунок усіх джерел фінансування в наступному році, у тому числі за рахунок коштів державного бюджету; державні замовники програм.

Фінансове забезпечення програми полягає в суворому контролі за надходженням фінансових ресурсів за передбаченими програмою джерелами утворення та їх цільовим використанням на реалізацію заходів програми.

Залежно від напрямів використання фінансові ресурси програми поділяються на ресурси фінансування поточних заходів та ресурси розвитку (для реалізації інвестиційних програм і проектів з метою модернізації, оновлення та розширення потенціалу існуючих об'єктів).

Щоб визначити потрібні обсяги фінансових ресурсів для вирішення поточних і перспективних завдань, необхідно проводити балансові розрахунки надходження коштів та їх використання в програмному періоді. Забезпечення балансу фінансових ресурсів з потребами в них здійснюється шляхом активного пошуку додаткових джерел залучення коштів. Для здійснення цільових програм можуть створюватися спеціальні фонди. Фінансувати цільові програми на основі пайової участі можуть також іноземні інвестори.

Ефективна організація фінансового забезпечення програмного розвитку має надзвичайно важливе значення. В умовах жорсткого дефіциту фінансових ресурсів необхідно застосовувати досконалий механізм контролю за цільовим використанням усіх видів фінансових ресурсів у рамках програми.

По кожному із заходів програми вказуються відповідальні виконавці, терміни виконання заходів і терміни виділення ресурсів. У низці випадків розробляються заходи щодо економічного стимулювання: визначаються ціни, тарифи, умови матеріального заохочення.

Ураховуючи, що кожен населений пункт має свої особливості, різний рівень забезпеченості об'єктами соціального призначення, а також потенційні можливості щодо цього, слід використовувати виважений підхід до спорудження об'єктів соціального призначення, беручи до уваги думку територіальної громади. Мешканці конкретного населеного пункту мають право самі вирішувати, що їм передусім необхідно

будувати і як розпоряджатися коштами місцевого бюджету або тими, що надійшли по каналах державних (національних) програм соціального розвитку регіону.

Запровадження нових механізмів участі держави в інвестуванні соціальної інфраструктури передбачає цільову спрямованість інвестиційних проєктів щодо її розвитку. Для цього доцільно мати затвержені програми державної підтримки розвитку галузей соціального призначення, у яких повинні брати участь територіальні громади, органи місцевого самоврядування різних рівнів та суб'єкти господарювання. Це сприятиме залученню до розвитку соціальної інфраструктури значно більшої суми коштів, забезпеченню цільової спрямованості та поглибленню адресності соціальних послуг, підвищенню ініціативності та активності громадян щодо покращення якості та поліпшення умов життя в конкретному населеному пункті.

Таким чином, державне регулювання розвитку соціальної інфраструктури на регіональному рівні потребує розширення практики реалізації галузями соціального призначення програм і заходів, спрямованих на забезпечення більшої доступності та підвищення якості послуг для населення, а також посилення цільової спрямованості, використання нових механізмів участі держави в інвестуванні соціальної інфраструктури, вдосконалення правових засад місцевого самоврядування, податкового законодавства та міжбюджетних відносин стосовно зміцнення фінансової бази самоврядування.

## 5.5. ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Безумовним можна вважати твердження, що результативне (успішне) функціонування будь-якої системи, а тим більше регіону неможливе без надійного, стабільного, достатнього та збалансованого ресурсного забезпечення. З чотирьох основних груп ресурсів, які визначально впливають на його ефективне функціонування (матеріальні, фінансові, людські та інформаційні), фінансові ресурси займають особливе місце.

У навчальному посібнику “Регіональний менеджмент” М. Коваленко, Л. Радванської, Б. Сіленкова) наводиться визначення терміна “фінансові ресурси регіону”: це грошові фонди, які утворюються за певний період у процесі діяльності суб'єктів господарювання, централізовані і децентралізовані грошові фонди цільового призначення, які формуються в процесі розподілу і перерозподілу національного багатства, сукупного суспільного продукту і національного доходу, і призначені для використання відповідно до завдань соціально-економічного розвитку суспільства і колективів окремих підприємств, вони розподіляються на види за формами власності і рівнями управління: за формами власності: на державні та недержавні; за рівнями управління: на національні, обласні, міські (обласного підпорядкування) районні, міські (районного підпорядкування), селищні, сільські [42, с. 147].

Інше визначення пропонується в [14]: “місцеві (регіональні) фінанси – це система економічних відносин, за допомогою якої розподіляється і перерозподіляється національний дохід для економічного і соціального розвитку територій”.

Інакше кажучи, під фінансовими ресурсами регіону доцільно розуміти грошові кошти органів місцевого самоврядування та фінансові ресурси підприємств



й організацій, населення, що утворюються в процесі відносин, пов'язаних з розподілом і перерозподілом частини вартості ВВП та залучаються місцевими органами влади для забезпечення економічного і соціального розвитку регіону.

Фінансовий потенціал – це загальна сума фінансових ресурсів, що перебувають у розпорядженні місцевих органів влади, та фінансових ресурсів, які можуть бути залучені для виконання функцій місцевого самоврядування й об'єктивно можуть бути використані у створенні ВВП території та забезпеченні населення усіма соціально-економічними благами. Категорія фінансових ресурсів визначає кошти, які, реалізуючи існуючий потенціал, беруть участь у цьому процесі, тобто фінансовий потенціал може включати резерви, що не використовуються, наприклад потенційні доходи суб'єкта господарювання. Фінансовий потенціал інтегрує як податкову базу, так і базу формування неподаткових доходів, а також можливість здійснення запозичення на фінансових ринках для бюджетних цілей. Крім того, він визначає інвестиційну привабливість приватного сектора господарювання та перспективи його економічного розвитку [44].

Більш повна оцінка фінансового, в тому числі податкового потенціалу території, виявлення прихованих резервів дасть змогу підвищити бюджетний потенціал, тобто обсяг фінансових коштів, які можуть бути реалізовані в бюджетних ресурсах. Повнота реалізації фінансового потенціалу в бюджетних ресурсах характеризує ефективність його використання з метою виконання бюджету.

Розбудова фінансової системи України внесла суттєві новації в управління фінансовими ресурсами регіонів. Цьому сприяла демократизація суспільних відносин, формування громадянського суспільства, що стимулювало внесення змін до системи управління на місцях. Делегування владних повноважень територіальним органам влади у здійсненні господарського, соціального, культурного будівництва супроводжувалося закріпленням за ними необхідних фінансових ресурсів.

Перед наукою і практикою постало надзвичайно важливе завдання: розробити і впровадити якісно нові підходи до управління бюджетними фінансовими ресурсами на рівні регіону та адміністративно-територіальних одиниць.

У вирішенні цього завдання можна виділити два аспекти: по-перше, обґрунтування методологічних засад управління бюджетними фінансовими ресурсами регіонів; по-друге, розробку конкретних механізмів реалізації поставлених завдань у практиці управління.

Зауважимо, що формування фінансових ресурсів значною мірою залежить від масштабів та ефективності економічного комплексу країни та її регіонів. Серед головних чинників, які безпосередньо визначають обсяги фінансових ресурсів, утворених на рівні регіону, є:

- галузева структура регіональних комплексів та їх дохідність, що визначає обсяги податкової бази;
- відмінності між регіонами у рівнях соціально-економічного розвитку;
- ефективність використання місцевих ресурсів багатопільового призначення (трудовах, земельних, водних);
- рівень розвитку соціальної та виробничої інфраструктури сільської місцевості;
- рівень забруднення навколишнього природного середовища, що призводить до диференціації обсягів витрат у сфері надання державних і громадських послуг та цін на ці послуги.

При цьому слід враховувати, що величина регіональних фінансів зростає і в багатьох країнах становить більшу частину фінансових ресурсів держави.

Через місцеві фінанси держава активно проводить соціальну політику. На основі надання місцевим органам влади коштів для їх бюджетів здійснюється фінансування освіти, охорони здоров'я, комунального обслуговування населення. При цьому кількість фінансованих заходів зростає. За рахунок коштів регіональних бюджетів стали фінансуватися не тільки загальноосвітні школи, а й вищі навчальні заклади, великі об'єкти охорони здоров'я, заходи внутрішньої безпеки, правопорядку, охорони навколишнього природного середовища та ін.

У Рекомендації Rec (2005) 1 Ради Європи "Про фінансові джерела органів місцевої й регіональної Влад", ухваленій 19 січня 2005 р. на 912-му засіданні заступників міністрів зазначається:

– беручи до уваги, що місцеве оподаткування, державні субсидії й механізми фінансового вирівнювання слід адаптувати до потреб місцевих громад, щоб їх органи влади могли діяти найефективніше за умов належної поваги до норм і кодексів поведінки, що застосовуються на національному рівні;

– беручи до уваги, що розв'язувати фінансові проблеми органів місцевої влади слід з урахуванням конкретних особливостей кожної держави, які [особливості], крім іншого, є наслідком їх структури, територіальної організації, розподілу повноважень між різними ланками управління й традицій;

– беручи до уваги, що цю Рекомендацію спеціально підготовлено для органів місцевої влади, може бути також застосовано з відповідними суттєвими змінами й до органів самоврядування регіонального рівня та згадуючи при цьому Гельсінську підсумкову декларацію про регіональне самоврядування, ухвалену на Конференції європейських міністрів, відповідальних за місцеву й регіональну влади (Гельсінкі, 2002 р.);

– беручи до уваги, що зміни, які відбулися після її ухвалення, виправдовують заміну рекомендації Rec (2000)14 Комітету міністрів державам-членам "Про місцеве оподаткування, фінансове вирівнювання та субсидії органам місцевої влади" [79] цією Рекомендацією;

– рекомендується урядам держав-членів:

1) забезпечити справедливий розподіл державних фінансових ресурсів між усіма ланками управління, враховуючи повноваження, визначені для кожної з цих ланок, та зміни в цих повноваженнях, а також економічні умови;

2) гарантувати органам місцевої влади систему фінансування їх видатків, що ґрунтується на таких принципах:

– ресурси органів місцевої влади та їх призначення мають відповідати вимозі ефективного здійснення їх повноважень;

– органи місцевої влади уповноважені в рамках національної економічної політики нарощувати відповідні власні ресурси;

– значна частина трансферів та власних ресурсів загалом не повинна призначатися на якісь спеціальні завдання;

– обсяг державних субсидій має бути справедливим, прозорим і передбачуваним; справедливість вимагає, щоб правила призначення були загальними, недискримінаційними, стабільними, а також не давали змоги по-різному їх тлумачити і не підлягали обговоренню в кожному конкретному випадку;

– система фінансового вирівнювання має давати органам місцевої влади можливість забезпечувати громадян, якщо вони цього захочуть, достатньо високим рівнем послуг за умови відповідного рівня оподаткування та зборів; ця система має враховувати як відмінність у фінансовій спроможності органів місцевої влади, так і різницю в сумі потрібних їм видатків [80].

Виходячи із зазначених засадничих положень у цілому фінансові ресурси регіону можна представити таким чином.

Перша складова – це власні бюджети, тобто кошти місцевих бюджетів та зведеного бюджету області на цілі розвитку свого регіону. Тут можна виділити низку найважливіших позицій, які б давали змогу підвищити рівень фінансової забезпеченості власних регіональних програм, зокрема:

- збільшення розміру доходної частини місцевих бюджетів;
- концентрація коштів кількох місцевих бюджетів для виконання спільних програм.

Друга складова – підтримка за рахунок коштів державного бюджету країни. У цій групі підвищення дієвості фінансової підтримки з боку держави може здійснюватись за такими головними позиціями:

- підтримки розвитку регіонів за рахунок трансфертів та субвенцій, що передбачені у державному бюджеті;

- системи заходів із соціально-економічного розвитку регіонів, що були включені до відповідних державних програм і які будуть здійснюватись безпосередньо за рахунок коштів держбюджету;

- підтримки програм регіонального розвитку шляхом компенсації державою процентів за взяті кредити, що використовуються для реалізації регіональних програм.

Третя складова – це залучення на цілі соціально-економічного розвитку регіону небюджетних коштів шляхом участі у реалізації регіональних проектів бізнесу, населення, громадських структур тощо. Такі засоби підтримки можна класифікувати залежно від рівня, з якого вони надаються, а саме як загальнодержавні заходи підтримки та як місцеві, що здійснюються структурами свого регіону. Загальнодержавні заходи спрямовані передусім на сприяння залученню іноземних інвестицій, а також на створення відповідного законодавчого та нормативного поля, яке б стимулювало або навіть у низці випадків не заважало участі бізнесу у реалізації регіональних програм. На місцевому рівні такі заходи мають бути максимально бути конкретизованими і, зокрема, стосуватись таких питань, як вплив місцевих органів влади на підвищення рівня та конкретних форм соціальної відповідальності бізнесу, створення регіональних інвестиційних фондів, передусім цільового характеру, залучення вітчизняних та іноземних інвесторів під проекти, що приводять до збільшення кількості робочих місць, покращення інфраструктури, вирішення соціальних питань.

Нормативно-правова база формування фінансових ресурсів регіону в Україні пройшла кілька етапів у розвитку.

Основним Законом – Конституцією України визначено, що “матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об’єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад” (ст. 142). Зазна-

часться, що для виконання своїх завдань органи місцевого самоврядування повинні мати достатні фінансові і матеріальні ресурси, а також право самостійно управляти і розпоряджатися цими ресурсами. Одним із найважливіших прав щодо власних ресурсів є право на самостійне формування, ухвалення і виконання місцевого бюджету [48, с. 47–48].

Таким чином, особливе місце відводиться місцевому бюджету, який відповідно до Бюджетного кодексу України містить надходження й витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Ці надходження й витрати становлять єдиний баланс відповідного бюджету. Він складається із загального та спеціального фонду. У свою чергу, до складу спеціального фонду входить бюджет розвитку, наявність якого свідчить про перші кроки до набуття регіоном чи громадою стану самодостатності.

Прийнятий у 2001 р. Бюджетний кодекс України встановив єдиний порядок та механізм функціонування бюджетного процесу. Було чітко закріплено доходи і витрати за кожним рівнем управління: держава в цілому – область – район – місто – село (селище). Прописано, які податки та збори залишаються на кожному рівні і, відповідно, на виконання яких повноважень спрямовуються кошти бюджетів кожного виду.

Місцевими бюджетами визнані бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування [10].

Було сформульовано поняття “розпорядник бюджетних коштів”. Стосовно коштів державного бюджету при виконанні програм, що реалізуються на тих чи інших територіях, – це центральні органи виконавчої влади. Стосовно місцевих бюджетів, то розпорядниками були визначені керівники місцевих органів влади та галузевих підрозділів цих органів.

Бюджетним кодексом 2001 р. було також визначено механізм трансфертів, тобто перерозподілу бюджетних коштів між різними бюджетами та запроваджена формульна система визначення дотації вирівнювання. На базі фінансового нормативу бюджетної забезпеченості стали визначатися потоки перерозподілу коштів від більш багатих до більш бідних регіонів. Крім дотації вирівнювання, кодекс передбачив також низку субвенцій, зокрема для фінансування програм соціального захисту, компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів, виконання інвестиційних проєктів та ін. Упровадження такої комплексної системи міжбюджетних трансфертів у принципі стало дуже позитивним чинником, оскільки встановлювався певний порядок руху коштів від центрального рівня на місця.

Однак аналіз розподілу функцій і доходів, передбачених у кодексі, дає можливість зробити висновок про те, що, крім освіти, медицини та соціально-культурної сфери, інша частина функцій, а також значна частина доходів концентрувалася “наверху” на рівні держави. На місцях залишалися досить незначні ресурси, що не давали можливості розробляти на регіональному рівні серйозні програми із розвитку територій. Принцип засад конкурентності між бюджетами місцевого рівня при розподілі субвенцій, який був прописаний у кодексі, так і не був реалізований на практиці. У кодексі не було чіткого трактування і такого питання, як передача субвенцій від одного бюджету іншому – така передача має здійснюватись на основі договору між надавачем субвенції та її утримувачем.

Ще один закон – Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів” (2005 р.) та постанова Верховної Ради України “Щодо стану та перспектив розвитку депресивних регіонів, міст та селищ України” були спрямовані на визначення регіонів, які можуть бути віднесені до депресивних, а також загальні програмні засади подолання такого стану, включаючи систему фінансування. Зокрема, були визначені такі заходи, як цільове спрямування капітальних вкладень, розвиток об’єктів інфраструктури, спрямування міжнародної технічної допомоги, робота із трудовими ресурсами. Водночас розділи, присвячені саме подоланню репресивності, були написані дуже декларативно, без визначення конкретних механізмів розвитку в цьому напрямі. Тому далі не були розроблені на рівні всіх органів влади більш – менш цілісні конкретні програми щодо тих чи інших регіонів, які б спирались на фінансово-ресурсне забезпечення та чітко виписані законодавчі механізми.

У липні 2006 р. уряд прийняв постанову № 1001 “Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року” [72]. Ця постанова після досить глибокого аналізу ситуації із розвитком виробничого потенціалу, трудових ресурсів, інвестиційних процесів тощо визначила головні “больові” точки цієї проблеми, а саме: збільшення диспропорцій між окремими регіонами, їх низька конкурентноспроможність та інвестиційно-інноваційна активність. Крім того, серед інших проблем були виділені слабкі міжрегіональні зв’язки та нерациональне використання людського потенціалу. У цьому зв’язку було поставлено низку завдань, серед яких, зокрема, одне із головних – реструктуризація на новій технологічній основі економічної бази окремих регіонів. Для досягнення цього передбачено надання субвенцій для розвитку інфраструктури, забезпечення умов для припливу вітчизняних та іноземних інвестицій, підтримка підприємництва і, зокрема, малого та середнього бізнесу, розвиток ринку фінансових послуг, підтримка різних регіональних інвестиційних фондів, системи спільного інвестування, розвиток інновацій, сфери послуг, курортної галузі, транспортно-дорожнього комплексу тощо. Серед принципово нових моментів, які раніше не згадувались у подібних урядових документах, можна виділити, зокрема, такі:

- сприяння створенню пайових інвестиційних фондів з реалізації інноваційних проектів із залученням ресурсів державного та місцевих бюджетів і приватного капіталу;
- розвиток спільного інвестування, зокрема активізація венчурного капіталу;
- розроблення міжрегіональних спільних інвестиційних проектів;
- транскордонне співробітництво;
- розширення доступу органів місцевого самоврядування на ринок внутрішніх та зовнішніх запозичень;
- підвищення ефективності діяльності фінансово-кредитних установ, що перебувають у власності органів місцевого самоврядування;
- чітке визначення переліку та розміру граничних ставок місцевих податків та зборів;
- розроблення механізму урахування пропозицій органів місцевого самоврядування під час формування проекту державного бюджету.

Окремо слід виділити норму, на якій було акцентовано особливу увагу у цьому документі, – запровадження довірливих засад у відносинах між Урядом та органами місцевого самоврядування. Угоди регіонального розвитку мають встановити

відповідальність обох сторін щодо виконання взаємно намічених заходів, а також сприяти концентрації ресурсів на виконанні найбільш пріоритетних завдань.

Постановою також передбачено, що регіони обов'язково повинні будуть розробити свої стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р. Раніше у подібних документах такі вимоги мали більш декларативний характер, а в цьому разі це є вимога, що дала змогу розробити цілісний прогноз по всій вертикалі: від селища до центрального рівня. Крім того, на базі стратегій планувалася розробка державних цільових програм щодо розвитку окремих регіонів (як депресивних, так і тих, що мають певні особливості) на основі чого повинні були розроблятися інвестиційні програми. Із 2007 р. передбачалося запровадження фінансування таких програм, а на фінансування програм подолання депресивності виділятися не менш ніж 0,2% від доходної частини бюджету. В цілому в державному бюджеті було заплановано запровадити нову програму, спрямовану на стимулювання регіонального та місцевого розвитку, що також залишилось декларативним.

У 2007 р. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 308-р була схвалена Концепція реформування місцевих бюджетів, якою передбачалось виконання таких основних завдань [74]:

- зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування;
- підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів та децентралізація управління бюджетними коштами;
- удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин;
- запровадження планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу;
- посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів;
- підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів та посилення контролю і відповідальності за дотримання бюджетного законодавства;
- забезпечення прозорості процесу формування та виконання місцевих бюджетів.

Для зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування визнано необхідним: посилення заінтересованості органів місцевого самоврядування у підвищенні рівня власних доходів шляхом стимулювання збільшення обсягів виробництва, валової доданої вартості, обсягу інвестицій та рівня доходів населення відповідно до інноваційного напрямку економічного розвитку; щорічне збільшення питомої ваги загального фонду місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України на кілька відсоткових пунктів; підвищення рівня самодостатності місцевих бюджетів шляхом удосконалення податкового законодавства відповідно до напрямів реформування податкової системи, зокрема системи місцевих податків і зборів та механізму зарахування податку з доходів фізичних осіб; оптимальний розподіл податків і зборів (обов'язкових платежів) між державним та місцевими бюджетами, передача окремих джерел доходів місцевим бюджетам (частина податку на прибуток, збір за спеціальне водокористування, плата за видачу ліцензій та ін.); перерозподіл доходів між місцевими бюджетами та перегляд складу доходів, які враховуються та не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (податок з доходів фізичних осіб, плата за землю тощо).

Для підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів, децентралізації управління бюджетними коштами постала проблема:

чіткого розмежування на законодавчому рівні видатків на виконання делегованих державою і власних повноважень органів місцевого самоврядування; конкретизації видаткових повноважень місцевих бюджетів у галузях бюджетної сфери (окремі видатки на забезпечення функціонування закладів освіти, охорони здоров'я, культури і мистецтва, соціального захисту та здійснення заходів у відповідних сферах); перерозподілу видатки між державним та місцевими бюджетами; перегляду складу видатків місцевих бюджетів, які враховуються та не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів; завершення формування бази Єдиного державного автоматизованого реєстру осіб, які мають право на пільги, для отримання детальної інформації про таких осіб (у тому числі членів їхніх сімей, що мають право на пільги), переліку пільг, якими вони користуються чи мають на них право, та розмір пільг.

Концепцією передбачалось, що вдосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин здійснюватиметься шляхом: змін у методиці обчислення видатків місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, у результаті перегляду існуючих і введення нових коригуючих коефіцієнтів з метою врахування особливостей адміністративно-територіальних одиниць та методики обчислення обсягів субвенцій соціального характеру з державного бюджету місцевим бюджетам; передбачення у державному бюджеті коштів для місцевих бюджетів на зменшення диференціації у забезпеченні місцевих бюджетів коштами для виконання делегованих повноважень; запровадження нового механізму формування місцевих бюджетів шляхом передачі на договірних засадах повноважень відповідних рад щодо складання та виконання бюджетів територіальних громад сіл, селищ і міст районного значення, в яких питома вага дотації вирівнювання на плановий бюджетний період становить понад 70% від обсягу загального фонду відповідного бюджету, відповідній райдержадміністрації (міському виконавчому комітету).

Крім того, Концепція реформування місцевих бюджетів передбачала посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів: удосконалення порядку та умов надання субвенцій для реалізації інвестиційних проектів і визначення з цією метою, єдиного підходу до розподілу фінансового ресурсу держави, системи моніторингу та аналізу використання таких субвенцій; надання субвенцій для реалізації інвестиційних проектів на засадах конкурентності та фінансової участі місцевих бюджетів у їх реалізації, при цьому враховується такі критерії:

- економічна ефективність досягнення цілей проекту із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів для його реалізації;
- спрямованість субвенцій на створення, приріст чи оновлення основних фондів комунальної форми власності;
- рівень забезпечення адміністративно-територіальної одиниці об'єктами соціально-культурної сфери;
- забезпечення інвестиційних програм, строк виконання яких перевищує бюджетний період, необхідними коштами з державного та місцевих бюджетів для завершення їх виконання;
- програмний підхід до здійснення видатків для реалізації інвестиційних проектів згідно із затвердженими програмами соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- оптимізація переліку субвенцій із державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних проектів, забезпечення їх спрямування на фінан-

сування пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку регіонів;

– сприяння утворенню фондів регіонального розвитку з метою надання фінансової допомоги для розвитку соціальної та інженерної інфраструктури регіонів, джерелом формування яких може бути частина коштів від сплати податку на прибуток підприємств, яка зараховується за місцем провадження виробничої діяльності і місцезнаходженням філій та інших відокремлених підрозділів;

– удосконалення процедури здійснення запозичень до місцевих бюджетів та ін.

Оновлений Бюджетний кодекс України (затверджений Верховною Радою України 8 липня 2010 р.) передбачає збільшення ресурсної бази місцевих бюджетів шляхом: передачі з державного бюджету плати за шість видів ліцензій, сертифікатів держреєстрацій; 50% збору за спеціальне використання лісових ресурсів державного значення, 50% збору за спеціальне водокористування, 50% платежів за спеціальне використання надр загальнодержавного значення, плати за надані в оренду ставки, розташовані в басейнах річок загальнодержавного значення, плати за використання інших природних ресурсів [9].

Розширено перелік видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, за рахунок видатків на фінансування позашкільної освіти, центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів та центрів професійної реабілітації інвалідів, центрів соціально-психологічної реабілітації дітей, соціальні гуртожитки, виплату грошової компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги.

На сьогодні до доходів загального фонду місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать [9]:

1) фіксований податок на доходи від підприємницької діяльності, що зараховується до місцевих бюджетів у порядку, визначеному для податку з доходів фізичних осіб;

2) податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності.

Податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, засновником яких є Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, районні, міські, селищні та сільські ради, зараховується відповідно до бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, селищних та сільських бюджетів;

3) платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення;

4) плата за землю, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

5) податок на промисел, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

6) плата за торговельний патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності (крім плати за придбання торговельних патентів пунктами продажу нафтопродуктів (автозаправними станціями, заправними пунктами);

7) місцеві податки і збори, що зараховуються до бюджетів органів місцевого самоврядування, включаючи податок на нерухоме майно (нерухомість), відмінне від земельної ділянки;

8) фіксований сільськогосподарський податок у частині, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;



9) частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету, у порядку, визначеному Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідними місцевими радами;

10) плата за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів (крім коштів, отриманих вищими та професійно-технічними навчальними закладами від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право);

11) штрафні санкції за порушення законодавства про патентування;

12) адміністративні штрафи, що накладаються місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями;

13) штрафні санкції внаслідок невиконання укладених розпорядником бюджетних коштів договорів з суб'єктами господарювання на придбання товарів, робіт і послуг за рахунок коштів місцевих бюджетів;

14) надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності;

15) плата за надані в оренду водні об'єкти місцевого значення;

16) концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності;

17) кошти, отримані від надання учасниками процедури закупівель забезпечення їх пропозиції конкурсних торгів, які не підлягають поверненню цим учасникам, у випадках, передбачених Законом України “Про здійснення державних закупівель”, у частині здійснення закупівель за рахунок коштів місцевих бюджетів;

18) кошти, отримані від учасника – переможця процедури закупівлі під час укладання договору про закупівлю як забезпечення виконання цього договору, які не підлягають поверненню учаснику-переможцю, в частині здійснення закупівель за рахунок коштів місцевих бюджетів;

19) 80% коштів, отриманих підприємствами, установами та організаціями, що утримуються за рахунок місцевих бюджетів, за здані у вигляді брухту і відходів золото, платину, метали платинової групи, дорогоцінне каміння, і 50% коштів, отриманих цими підприємствами, установами та організаціями за здане у вигляді брухту і відходів срібло;

20) кошти від реалізації безхазяйного майна (у тому числі такого, від якого відмовився власник або отримувач), знахідок, спадкового майна (у разі відсутності спадкоємців за заповітом і за законом, усунення їх від права на спадкування, неприйняття ними спадщини, а також відмови від її прийняття), майна, одержаного територіальною громадою в порядку спадкування чи дарування, а також валютних цінностей і грошових коштів, власники яких невідомі;

21) інші доходи загального фонду місцевих бюджетів, що визначаються законом про Державний бюджет України.

Збільшено для бюджетів місцевого самоврядування від 20 до 50% нормативи зарахування збору за забруднення навколишнього природного середовища та грошових стягнень за шкоду, заподіяну через порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності.

Згідно з Бюджетним кодексом України надходження до бюджету розвитку місцевих бюджетів включають [9]:

– податок на прибуток підприємств (крім податку на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності) відповідно до додаткових ставок такого податку у розмірах, визначених законом з питань оподаткування. При цьому надходження від податку на прибуток підприємств (крім податку на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності) відповідно до додаткових ставок такого податку, встановлених районними радами, розподіляються у розмірі: 30% – до бюджетів розвитку бюджетів сіл, селищ, міст районного значення; 70% – до бюджетів розвитку районних бюджетів;

– єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

– дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є майно Автономної Республіки Крим, комунальна власність;

– плата за надання місцевих гарантій;

– кошти від відчуження майна, що належить Автономній Республіці Крим, та майна, що перебуває в комунальній власності, кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них;

– 90% коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної і комунальної власності (крім земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у державній власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації), при цьому від продажу земельних ділянок, які розміщені на території Автономної Республіки Крим: 35% – до бюджету Автономної Республіки Крим, 55% – до сільських, селищних, міських бюджетів Автономної Республіки Крим;

– субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних програм (проектів);

– кошти від повернення кредитів, які надавалися з відповідного бюджету до набрання чинності цим Кодексом, та відсотки, сплачені за користування ними;

– місцеві запозичення, здійснені у порядку, визначеному цим Кодексом та іншими законами України;

– кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради.

Місцеві запозичення здійснюються з метою фінансування бюджету розвитку бюджету Автономної Республіки Крим, міських бюджетів та використовуються для створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, які забезпечують виконання завдань Верховної Ради Автономної Республіки Крим та міських рад, спрямованих на задоволення інтересів населення Автономної Республіки Крим і територіальних громад міст. Обсяг та умови здійснення місцевих запозичень погоджуються з Міністерством фінансів України.

Місцеві зовнішні запозичення можуть здійснювати лише міські ради міст з чисельністю населення понад 500 тис. жителів (раніше не менше від 800 тис. жителів) за офіційними даними органів державної статистики на час ухвалення рішення про здійснення місцевих запозичень. При цьому місцеві зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій можуть здійснювати всі міські ради.

Кошти бюджету розвитку розподіляються за об'єктами за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради при затвердженні місцевих бюджетів та при внесенні змін до них. За об'єктами строк упровадження яких довший, ніж бюджетних періоди, визначаються індикативні прогнозні показники бюджету розвитку в складі прогнозу місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди та враховуються при затвердженні місцевих бюджетів протягом усього строку впровадження таких об'єктів.

Капітальні видатки бюджету розвитку спрямовуються на соціально-економічний розвиток регіонів; виконання інвестиційних програм; будівництво, капітальний ремонт та реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери й житлово-комунального господарства; будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів; будівництво й придбання житла окремим категоріям громадян відповідно до законодавства; збереження та розвиток історико-культурних місць України та заповідників; будівництво та розвиток мережі метрополітенів; придбання вагонів для комунального електротранспорту; розвиток дорожнього господарства; придбання шкільних автобусів та автомобілів швидкої медичної допомоги; комп'ютеризацію та інформатизацію загальноосвітніх навчальних закладів; інші заходи, пов'язані з розширеним відтворенням [9].

Таким чином, перерозподіл коштів із держбюджету на користь місцевих бюджетів має суттєво збільшити фінансову базу регіонів та сприяти їх розвитку. Такий перерозподіл є ефективним, оскільки регіони краще знають, які програми розвитку для них більш необхідні, як ефективніше використати наявні ресурси території без шкоди для навколишнього середовища та населення, в яку сферу діяльності слід залучити інвесторів, на виконання яких цілей необхідно терміново виділяти бюджетні кошти для того щоб розвинути інфраструктуру регіону й підвищити рівень життя громадян.

Ще одним інструментом фінансування розвитку регіонів є створення в межах державного бюджету спеціального фонду, спрямованого на підтримку регіонального розвитку. Такий підхід підтриманий представниками ЄС і є однією з передумов відповідної фінансової допомоги з боку Євросоюзу.

У Фонді регіонального розвитку пропонується зосередити кошти субвенцій на соціально-економічний розвиток регіонів, капітальні видатки центральних органів виконавчої влади, що спрямовуються в регіони в рамках державних цільових програм, кошти міжнародних донорських організацій. Обсяг фонду пропонується щорічно встановлювати на рівні не менше 3% від обсягу видатків загального фонду державного бюджету (приблизно 6 млрд грн) [75].

Через такий фонд можна здійснювати державну підтримку інвестиційних міжрегіональних та регіональних проектів у таких формах, як безвідсоткова бюджетна позика, пряме бюджетне фінансування (гранти), надання державних гарантій. Задля забезпечення об'єктивного та прозорого механізму державної підтримки розвитку регіонів можливим варіантом є розподіл коштів фонду у співвідношенні: 70% від загального обсягу – бюджетам регіонів пропорційно до чисельності населення та площі з рівною вагою цих факторів; 10% – між регіонами, у яких показник валового регіонального продукту на одну особу менший, ніж 75% середнього показника по Україні (на сьогодні таких регіонів 16); 10% – на виконання інвестиційних проектів, що сприяють розв'язанню специфічних проблем регіонів та окремих на-

селених пунктів, пов'язаних з природними умовами; 10% – на виконання заходів щодо стимулювання міжрегіональної та транскордонної співпраці та кооперації.

Використання подібного механізму дасть змогу, з одного боку, сконцентрувати необхідні ресурси на пріоритетних напрямках регіонального розвитку, а з другого – забезпечити цільове, їх ефективне та багаторазове використання (через надання коштів на інвестиційних умовах у формі боргового фінансування та внесків до статутного капіталу).

Загалом можна виділити низку найважливіших напрямів щодо зміцнення фінансово-ресурсної бази регіонів виходячи із аналізу досвіду, що застосовується в інших країнах світу, та специфічних чинників, що мають суттєвий вплив на подібні процеси в Україні:

- поліпшення законодавчого забезпечення формування та ефективного використання фінансових ресурсів регіонів, міжбюджетних відносин та надання трансфертів;

- розширення фінансових можливостей та підвищення потужності місцевих бюджетів за рахунок збільшення їх дохідної частини, а також можливостей запозичень та інших форм залучення коштів;

- удосконалення організаційних та методологічних підходів щодо державного регулювання та управління процесами регіонального розвитку і, зокрема, процесами фінансової підтримки впровадження програм регіонального розвитку, насамперед шляхом створення Фонду регіонального розвитку;

- проведення комплексу організаційних заходів, спрямованих на залучення на взаємовигідних засадах до процесів реалізації програм регіонального розвитку місцевого бізнесу та місцевої громадськості, забезпечення прозорості та ефективності цього процесу;

- забезпечення реальної участі регіонів у формуванні та реалізації загальнодержавних програм, що здійснюються за рахунок коштів державного бюджету та конкретно реалізуються на території того чи іншого регіону, а також удосконалення механізму розподілу субвенцій, що виділяються із державного бюджету регіонам;

- розробка та реалізація регіональних програм стимулювання інвестиційної діяльності;

- суттєве підвищення ролі та значення регіональних фінансових структур (страхових компаній, недержавних пенсійних фондів, венчурних інвестиційних фондів тощо) щодо накопичення фінансових ресурсів та їх застосування для фінансування програм регіонального розвитку.

### Контрольні питання

1. Сформулюйте визначення понять “ресурс” і “ресурси регіонального управління”.
2. Які існують методологічні підходи до визначення ресурсів управління розвитком регіонів?
3. Які існують відмінності між ресурсним потенціалом і ресурсним активом суб'єктів регіонального управління?
4. Назвіть основні причини, що зумовлюють ресурсну дефіцитність або недостатній рівень ресурсної забезпеченості суб'єкта управління.

5. Види та підрозділи соціальної інфраструктури регіону: склад, особливості та проблеми розвитку на сучасному етапі.
6. Охарактеризуйте загальні положення державного регулювання у сфері використання та охорони природних ресурсів.
7. Розкрийте засади здійснення державної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів.
8. Що передбачають основні пріоритети державного регулювання у сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні?
9. Систематизуйте проблеми здійснення державного регулювання у сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні.
10. Які методологічні положення передбачаються у здійсненні державного регулювання у сфері використання та охорони природних ресурсів?
11. Які принципи покладені в основу розвитку системи державного регулювання у сфері використання та охорони природних ресурсів?
12. У чому специфіка та переваги програмно-цільового методу управління комплексного розвитку регіону?
13. Які повноваження має система загальнодержавного регулювання комплексного розвитку регіону?
14. Яка існує класифікація методів державного економічного регулювання та які форми вона має?
15. Які повноваження має система державного регулювання соціального розвитку територій регіону?
16. У чому специфіка та переваги програмно-цільового методу управління комплексного розвитку регіону?
17. Які варіанти потребують розрахунків основних показників соціальної програми?
18. Назвіть основні джерела фінансового забезпечення соціальної програми регіону.
19. Які основні положення мають бути відображені в програмних документах соціально-економічного розвитку регіону?
20. Сформулюйте визначення поняття “фінансові ресурси регіону”.
21. Яку роль відіграють місцеві фінанси у реалізації регіональної соціальної політики, а також зміцненні економічної самостійності адміністративно-територіальних одиниць?
22. Назвіть характеристику основним законодавчим документам, які регламентують фінансове забезпечення регіонів.
23. Місцевий бюджет: призначення та складові.
24. Назвіть позитивні риси та недоліки вітчизняної системи формування фінансових ресурсів регіону. Обґрунтуйте свою думку.
25. Запропонуйте механізм формування Фонду регіонального розвитку.

#### Список використаних джерел

1. *Агапов Н. Н.* Экономика природопользования и охраны окружающей среды : учеб. пособ. / Н. Н. Агапов, А. В. Шевчук. – М. : Классика-плюс, 2009. – 287 с.
2. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит.-ра, 1997. – 400 с.

3. *Бабасєв В. М.* Практика муніципального управління / В. М. Бабасєв. – Х. : ХДМГ, 2002. – 310 с.
4. *Багров Н. В.* Региональная геополитика устойчивого развития / Н. В. Багров. – К. : Лыбидь, 2002. – 256 с.
5. *Безверхнюк Т. М.* Принципи регіонального управління : порівняльний аналіз вітчизняного та європейського досвіду / Т. М. Безверхнюк // Ефективність державного управління: зб. наук, праць. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2007. – Вип.13. – С. 13–20.
6. *Біль Дітер.* Інфраструктура як інструмент політики національного та регіонального розвитку Європейського Союзу та України / Біль Дітер // Україна на шляху до Європи / за ред. Лутца Хоффмана, Феліцітас Мьоллерс / пер. з англ. А. Гурянової]. – К. : Вид-во “Фенікс”, 2001. – С. 105–111.
7. *Богиня Д. П.* Основи економіки праці : навч. посіб. / Д. П. Богиня, О. А. Грیشнова. – К. : Знання-Прес, 2000. – 316 с.
8. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України : у 6 т. / редкол. : М. Я. Азаров (голова) та ін. – Т. 5 : Реформування міжбюджетних відносин і зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, В. Г. Бодров та ін. – 2004. – К. : НДФІ, 2004. – 400 с.
9. Бюджетний кодекс України : прийнятий 8 лип. 2010 р. № 2456-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
10. Бюджетний кодекс України : прийнятий 21 черв. 2001 р. № 2542-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 37–38. – Ст. 189.
11. *Васильченко В. С.* Ринок праці : теоретичні основи і державна політика : посіб. Для працівників держ. служби зайнятості / В. С. Васильченко, П. М. Василенко. – К. [б. в.], 2000. – Т. 1. – 318 с.
12. Великий тлумачний словник сучасної української мови : уклад, і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2007. – 1736 с.
13. *Вернадский В. И.* Биосфера и ноосфера / В. И. Вернадский. – М. : Наука, 2002. – 576 с.
14. *Владимиров К. М.* Місцеві фінанси / К. М. Владимиров, Н. Г. Чуйко, О. Ф. Рогальський. – Режим доступу : <http://proleasing.com.ua/index.htm>
15. *Герасимчук З. В.* Виробничий потенціал регіону: методика оцінки та механізми нарощення : моногр. / З. Герасимчук, А. Ковальська. – Луцьк : ЛДГУ, 2003. – 151 с.
16. *Глазунова Н. И.* Система государственного управления : учебник для вузов / Н. Глазунова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 551 с.
17. *Гнибіденко І. Ф.* Соціально-економічні проблеми зайнятості і соціального захисту населення в аграрному секторі економіки України : моногр. / І. Ф. Гнибіденко. – К. : “Соцінформ”, 2002. – 327 с.
18. *Голуб А. А.* Экономика природных ресурсов / А. А. Голуб, Е. Б. Струкова. – М. : Аспект Пресс, 2009. – 136 с.
19. Господарський кодекс України : прийнятий 16 січ. 2003 р. № 436-1 // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 18–20. – Ст. 144.
20. Государственное регулирование рыночной экономики / под ред. В. И. Кушлина. – М. : Изд-во РАГС, 2002. – 423 с.

21. *Гричановская И. Г.* Экономико-экологическое регулирование предпринимательской деятельности / И. Г. Гричановская. – Одесса : ОГСУ, 2007. – 183 с.
22. Державне управління в Україні : організаційно-правові засади : навч. посіб. / Н. Нижник, С. Дубенко, В. Мельниченко та ін.; за заг. ред. проф. Н. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 164 с.
23. *Дорогунцов С. І.* Удосконалення управління природокористуванням / С. І. Дорогунцов, Т. П. Борщевський, Б. М. Данилишин. – К. : Урожай, 1992. – 128 с.
24. *Дробот І. О.* Гарантування місцевого самоврядування : теоретико-методологічний аспект : моногр. / І. О. Дробот. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2006. – 252 с.
25. *Дульщикова Ю. С.* Региональная политика и управление / Ю. С. Дульщикова. – М. : Изд-во РАГС, 1998. – 363 с.
26. *Егоров И. Ю.* Наука и инновации в процессах социально-экономического развития / И. Ю. Егоров. – К. : ИВЦ Госкомстата Украины, 2006. – 338 с.
27. Економічна енциклопедія : у 3 т. / Редкол. : ... С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К. : Видавничий центр “Академія”, 2000. – Т. 1. – 864 с.
28. Економічна енциклопедія : у 3 т. / Редкол. : ... С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К. : Видавничий центр “Академія”, 2001. – Т. 2. – 848 с.
29. Економічна енциклопедія : у 3 т. / Редкол. : ... С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К. : Видавничий центр “Академія”, 2002. – Т. 3. – 952 с.
30. Економіко-географічні аспекти формування вартості територій населених пунктів. Наукове видання / Ю. М. Палеха. – К. : Профі, 2006. – 324 с.
31. Економічний словник-довідник / за ред. С. В. Мочерного. – К. : Femina, 1995. – 235 с.
32. *Завадський Й. С.* Управління сільськогосподарським виробництвом у системі АПК / Й. С. Завадський. – К. : Вища шк., 1992. – 367 с.
33. Закон України про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : прийнятий 23 берез. 2000 р. № 1602-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 25. – Ст. 195.
34. Закон України про Державний бюджет України на 2011 рік : прийнятий 23 груд. 2010 р. № 2289 // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 7–8. – Ст. 52.
35. Закон України про зайнятість населення : прийнятий 1 берез. 1991 р. № 803-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 14. – Ст. 170.
36. Закон України про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : прийнятий 11 верес. 2003 р. № 1160-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.
37. Закон України про здійснення державних закупівель : прийнятий 1 черв. 2010 р. № 2289-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 7–8. – Ст. 52.
38. Закон України про місцеве самоврядування в Україні : прийнятий 21 травня 1997 р. № 280/97 // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
39. Закон України про стимулювання розвитку регіонів : прийнятий 8 верес. 2005 р. № 2850-IV // Відом. Верхов. Ради України, 2005. – № 51. – Ст. 548.
40. *Захарченко П. В.* Проекти в галузі інфраструктури : партнерство державного та приватного секторів : підруч. / П. В. Захарченко, А. О. Сосновський, О. М. Гавриш, С. А. Ушацький. – К. : СПД Павленко, 2009. – 256 с.
41. Земельний кодекс України : Офіц. видання. – К. : Концерн “Видавн. Дім “Ін Юре”, 2005. – 220 с.

42. *Коваленко М. А.* Регіональний менеджмент : навч. посіб. / М. А. Коваленко, Л. М. Радванська, Б. В. Сіленков; вид. друге доповн., перероб. – Херсон. : Олдіплюс, 2006. – 318 с.
43. Кодекс України про надра : Офіційне видання. – К. : Концерн “Видавн. Дім “Ін Юре”, 2005. – 208 с.
44. *Колесникова Н. А.* Финансовый и имущественный потенциал региона : опыт регионального менеджмента / Н. А. Колесникова. – М. : Финансы и статистика, 2000. – 240 с.
45. *Кирсанов К. А.* Теория труда : учеб. пособ. / К. А. Кирсанов, В. П. Буянов, Л. М. Михайлов. – М. : Экзамен, 2003. – 416 с.
46. *Коломийчук В. С.* Соціально-економічний розвиток адміністративного регіону: теорія, методологія, практика / В. С. Коломийчук. – Тернопіль : ТОВ “Терно-Граф”, 1998. – 318 с.
47. *Колот А. М.* Соціально-трудові відносини : теорія і практика регулювання: моногр. / А. М. Колот. – К. : КНЕУ, 2003. – 230 с.
48. Конституція України : прийнята на п’ятій сес. Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
49. *Лібанова Е. М.* Ринок праці : навч. посіб. / Е. М. Лібанова. – К. : Центр навч. л-ри, 2003. – 224 с.
50. Лісовий кодекс України : Офіц. вид. – К. : Концерн “Видавничий Дім “Ін Юре”, 2005. – 104 с.
51. *Максимові В. В.* Экономический потенциал региона (анализ, оценка и использование) : моногр. / Т. В. Максимова. – Луганськ : Изд-во ВНУ им. В. Даля, 2002. – 360 с.
52. Малий бізнес : стійкість та компенсаторні можливості : моногр. / Г. В. Козаченко, А. Е. Воронкова, В. Ю. Медяник, В. В. Назаров. – К. : Лібра, 2003. – 328 с.
53. *Мамонова В. В.* Методологія управління територіальним розвитком : моногр. / В. В. Мамонова. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 196 с.
54. *Маркс К. и Энгельс Ф.* // Соч. – 2-е изд. – Т. 20. – 827 с.
55. *Маркс К. и Энгельс Ф.* // Соч. – 2-е изд. – Т. 23. – 907 с.
56. *Маркс К.* Капітал / К. Маркс. – Т. 1. – К. : Вид-во політ. л-ри України, 1954. – 698 с.
57. *Маршалова А. С.* Управление экономикой региона / А. С. Маршалова, А. С. Новоселов. – Новосибирск : “Сибир. соглашение”, 2001 – 405 с.
58. *Мельник Л. Г.* Екологічна економіка та управління природокористуванням : підруч. / Л. Г. Мельник, М. К. Шапочка. – Суми : ВТД “Університетська книга”, 2005. – 759 с.
59. Методологія державного управління : словник-довідник / уклад. : В. Д. Бакуменко (кер. авт. кол.); за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князєва. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 196 с.
60. *Миц Л. Е.* Проблемы баланса труда и использования трудовых ресурсов СССР / Л. Е. Миц. – М. : Статистика, 1967.
61. *Миско К. М.* Ресурсный потенциал региона (теоретические и методологические аспекты исследования) / К. М. Миско. – М. : Наука, 1991. – 94 с.
62. Місцеві фінанси : підруч. / За ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.



63. Мних М. В. Місцеві бюджети та фінанси в бюджетній системі України / М. В. Мних. – К. : Університет “Україна”, 2011. – 248 с.
64. Морозова Т. Г. Государственное регулирование экономики : учеб. пособ. / Т. Г. Морозова. – М. : ЮНИТИ, 2000. – 201 с.
65. МОТ. Международная конференция труда. Сессия 7. Доклад 7. Содействие занятости. – Женева : МОТ, 1990. – 214 с.
66. Надолішній П. І. Розбудова нової системи врядування в Україні : етнонаціональний аспект (Теоретико-методологічний аналіз) / П. І. Надолішній. – К. : Вид-во УАДУ; Астро-принт, 1999. – 304 с.
67. Никитин А. Т. Государственное и муниципальное управление в сфере охраны окружающей среды / А. Т. Никитин, С. А. Степанов. – М. : МНЭПУ, 2001. – 232 с.
68. Орлатий М. Соціальна сфера села / М. Орлатий. – К. : ІАЕ УААН, 1998. – 200 с.
69. Осовська Г. В. Управління трудовими ресурсами : навч. посіб. / Г. В. Осовська, О. В. Крушельницька. – К. : Кондор, 2003. – 224 с.
70. Пила В. Программно-целевой методу правления социально-экономическим развитием регионов / В. Пила, В. Абрамов // Экономика Украины. – 1998. – № 9. – С. 32–39.
71. Пістун М. Д. Завдання суспільної географії в контексті проблем регіонального розвитку України / М. Д. Пістун // УГЖ. – 2003. – № 2. – С. 21–26.
72. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 черв. 2006 р. № 1001 // Офіц. вісн. України. – 2006. – 9 серп. – № 30. – Ст. 2132.
73. Про соціально-економічне становище України за січень 2011 року. – К. : Держ. ком. статистики України, 2011. – 78 с.
74. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів : Розпорядж. Кабінету Міністрів України від 23 трав. 2007 р. № 308-р. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/>
75. Проект Закону України про основні засади державної регіональної політики. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/www/wp-content/uploads/.../pzuproozdpr27042011.doc>
76. Райт Глен. Державне управління / Г. Райт ; перекл. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик. – К. : Основи, 1994. – 191 с.
77. Регіональне управління : навч. посіб. / Л. Зайцева, С. Серьогін, Й. Конішева та ін. / за заг. ред. Л. Зайцевої. – Дніпропетровськ : ДР. УАДУ, 2000. – 360 с.
78. Регіональний економічний розвиток / за ред. О. Крайник. – Львів : Ліга-Прес, 2003. – 211 с.
79. Рекомендація 79 (2000) Постійної конференції місцевих і регіональних влад Європи “Про фінансові ресурси органів місцевої влади та їхні обов'язки: тест на субсидиарність”. – Режим доступу : [http://www.coe.kiev.ua/docs/kmpbe/r79\(2000\).htm](http://www.coe.kiev.ua/docs/kmpbe/r79(2000).htm)
80. Рекомендація Рес (2005) І Комітету міністрів Ради Європи “Про фінансові джерела органів місцевої й регіональної влад” (Ухвалено 19 січня 2005 р. на 912-му засіданні заступників міністрів). – Режим доступу : [http://www.coe.kiev.ua/docs/km/r\(2005\).htm](http://www.coe.kiev.ua/docs/km/r(2005).htm)
81. Ресин В. Развитие больших городов в условиях переходной экономики (системный подход) / В. Ресин, Ю. Попков. – М. : Эдиториал УРСС, 2000. – 328 с.

82. Ресурси інновацій : організаційний, фінансовий, адміністративний / под. ред. И. П. Николаевой. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 318 с.
83. Романюк С. А. Політика регіонального розвитку в Україні : сучасний стан і нові можливості / С. А. Романюк // Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейський принципів; за ред. С. Максименка. – К. : Центр ін-ту “Схід-Захід”, 2001. – С. 11–41.
84. Семенов В. Ф. Екологізація економіки регіону : навч. посіб. / В. Ф. Семенов. – Одеса : Оптимум, 2003. – 232 с.
85. Соин М. Я. Актуальные проблемы использования рабочей силы в СССР / М. Я. Соин. – М : Мысль, 1996. – 544 с.
86. Соціальна інфраструктура регіону : навч. посіб. / за заг. ред. В. М.Вакуленка, М. К.Орлатого. – К. : Вид-во НАДУ, 2010. – 257 с.
87. Соціальний захист населення України : навч. посіб. / за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, Фенікс, 2010. – 212 с.
88. Статистичний збірник “Економічна активність населення України 2010”. – К. : Держ. служба статистики, 2011. – 207 с.
89. Статистичний збірник “Праця України у 2010 році”. – К. : Держ. служба статистики, 2011. – 324 с.
90. Статистичний щорічник України за 2009 рік. – К., Держ. комітет статистики України, 2010. – 566 с.
91. Стеченко Д. М. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / Д. М. Стеченко. – К. : МАУП, 2000. – 176 с.
92. Струмилин С. Г. Проблемы экономики труда / С. Г. Струмилин. – М. : Госполитиздат, 1957. – 235 с.
93. Сушинський О. І. Ресурси в аспекті гарантій щодо ефективного здійснення влади / О. І. Сушинський // Ефективність державного управління в контексті європейської інтеграції : щоріч. наук.-практ. конф., 23 січня 2004 р. : тези доп. – Львів : Вид-во ЛРІДУ НАДУ. – 2004. – Ч. 1. – С. 124–127.
94. Тумакова С. В. Государственное регулирование рынка рабочей силы : моногр. / С. В. Тумакова. – Донецк : Ин-т экономики пром-сти, 2008. – 451 с.
95. Управління сучасним містом : підруч. / кол. авт.; за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2008. – 632 с.
96. Филиппов Ю. Основы развития местного хозяйства : учебник / Ю. Филиппов, Т. Авдеева. – М. : Дело, 2000. – С. 112–115.
97. Формування та розвиток соціальної інфраструктури в міських поселеннях : моногр. / авт. кол. : В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий, І. В. Прокопа та ін.; за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2009. – 192 с.
98. Харічков С. К. Інтегральний ресурс регіону як фактор економічної безпеки соціально-економічного розвитку / С. К. Харічков // Вісн. соц.-екон. досліджень : зб. наук, праць. – Одеса : ОДЕУ, 2001. – Вип. 8. – Ч. 1. – С. 21–24.
99. Хачатуров Т. С. Экономика природопользования / Т. С. Хачатуров. – М. : Наука, 1987. – 132 с.
100. Цели и ресурсы в перспективном планировании / отв. ред. Е. Э. Майминас, В. Л. Тамбовцев, А. Г. Фонотов. – М. : Наука, 1985. – 262 с.
101. Чалий О. І. Трудові ресурси: аспекти формування та розвитку : моногр. / О. І. Чалий, А. П. Лобза. – Дніпропетровськ : ДДФЕІ. – 2003. – 96 с.

102. Черниш О. І. Ринок послуг : механізми державного регулювання в трансформаційній економіці / О. І. Черниш, В. В. Дорофієнко (заг. ред.). – Донецьк : ТОВ “РВК-ПРОМО”, 2005. – 410 с.
103. Шевченко Л. С. Ринок праці : сучасний економіко-теоретичний аналіз : моногр. / Л. С. Шевченко. – Х. : Вид. ФО-П Вапнярчук Н.М., 2007. – 336 с.
104. Щодо стану та перспектив розвитку депресивних регіонів, міст та селищ України : постанова Верховної Ради України від 15 трав. 2003 р. № 782–IV. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/>
105. Яковенко І. Державна фінансова підтримка регіонального розвитку / І. Яковенко. Аналітичний звіт / Проект з регіонального врядування та розвитку. Україна. – К. [б. в.], 2007. – 52 с.
106. *Aschauer David*. Is the Public Capital Stock Too Low? David Aschauer // Chicago Fed Letter. October 1987.



# **Тема 6**

## **ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ**



## Тема 6

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

### 6.1. ІСТОРИЧНІ ТА СОЦІАЛЬНІ ПЕРЕДУМОВИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

Управління земельними ресурсами, як і виникнення й розвиток науки про процеси управління земельними ресурсами, мають багатовікову історію. Однак ця наука є відносно молодого галуззю і її розвиток необхідно розглядати в загальному контексті соціального та економічного управління. Розвиток теорії управління земельними ресурсами нерозривно пов'язаний з розвитком теорії управління загалом.

Управління в тій чи іншій формі існувало завжди там, де люди працювали групами і, як правило, у трьох сферах людського суспільства:

- соціальній (необхідність встановлення і підтримки порядку (в групах) у соціальних співтовариствах);
- економічній (необхідність організації виробництва та перерозподілу ресурсів);
- оборонній (захист від ворогів).

Навіть у найдавніших суспільствах були потрібні особистості, які б координували й спрямували діяльність груп (заготівля їжі, будівництво житла та ін.). Наприклад, єгипетські піраміди є пам'яткою управлінського мистецтва того часу, оскільки будівництво таких унікальних споруд вимагало чіткості в плануванні, організації роботи великої кількості людей, контролю за їхньою діяльністю.

Розглядаючи розвиток теорії і практики управління, можна виділити кілька історичних періодів [7; 17; 49; 50; 90].

Найбільш тривалим був перший період розвитку управління – починаючи з IX–VII тис. до н.е. – приблизно до XVIII ст. Перш ніж виділитися в самостійну галузь знань, людство тисячоліттями по частинках нагромаджувало досвід управління.

Перші найпростіші форми упорядкування та організації спільної праці існували на стадії первіснообщинного ладу. В цей час управління здійснювалось спільно, усіма членами роду, племені або громади. Старійшини та вожді родів і племен уособлювали собою початок управління усіх видів діяльності того періоду.

Приблизно в IX–VII тис. до н.е. у ряді місцевостей Близького Сходу відбувся перехід від господарювання, що привласнює (полювання, збирання плодів), до принципово нової форми одержання продуктів – їх виробництва (виробнича економіка). Це стало основою зародження управління, віхою в нагромадженні людьми певних знань у цій галузі.

У Древньому Єгипті був нагромаджений багатий досвід з управління державним господарством. У цей період (3000–2800 рр. до н.е.) сформувався ефективний для того часу державний управлінський апарат і його обслуговуючий прошарок (чиновники-переписувачі та ін.).

Велика заслуга в розвитку теорії державного управління в індустріальний період, який названий (1776–1890 рр.) належить А. Сміту. Саме він є не лише предшляхом класичної політичної економії, а й фахівцем у галузі управління, оскільки

ки проаналізував різні форми поділу праці і визначив обов'язки правителя і держави [4; 5; 44].

Великий вплив на формування багатьох наукових напрямків, які сформувалися із шкіль управління, справило вчення Р. Олена [9]. Його ідеї гуманізації управління виробництвом, а також визнання необхідності навчання, поліпшення умов праці і побуту робітників актуальні і сьогодні.

Перший переворот у теорії та практиці управління пов'язаний зі створенням і використанням обчислювальної техніки. У 1833 р. англійський математик Ч. Беббидж розробив проєкт “аналітичної машини” – прообраз сучасної цифрової обчислювальної техніки, за допомогою якої вже тоді управлінські рішення приймалися більш оперативно та обгрунтовано.

Наука про управління постійно розвивається. Формуються нові напрями, школи, удосконалюється науковий апарат, нарешті, змінюються самі дослідники та їхні погляди.

Більшість дослідників того часу вважали, що управління – це мистецтво. Таке розуміння управління пов'язане з тим, що не всі працівники за своїми параметрами підходять для керівної посади. Існують певні риси характеру і навички, що властиві всім успішним керівникам. Тому багато дослідників віддають перевагу підходу згідно з яким особистість вивчається з погляду характеру. Якщо встановити риси характеру, властиві керівнику, то вважалося, що можна знайти людей, які мають такі якості.

Перший великий крок до розгляду управління як науки зробив Ф. Тейлор (1856–1915 рр.), який очолив рух наукового управління. Він зацікавився ефективністю не людини, а діяльності організації, що і започаткувало розвиток школи наукового управління. Головна заслуга Ф. Тейлора полягає в тому, що він як засновник “школи наукового управління” розробив методологічні основи нормування праці, стандартизував робочі операції, впровадив у практику наукові підходи підбору, розміщення і стимулювання праці робітників. Найбільший внесок Ф. Тейлора полягає в тому, що він почав революцію в галузі управління.

Становлення сучасної науки про управління тісно пов'язано також з іменами Ф. і Л. Джилбертів. Вони провели дослідження у сфері руху праці, вдосконалили хронометражні методики, а також розробили наукові принципи організації робочого місця. Таким чином, до 1916 р. сформувався цілий напрям у дослідженнях: перша наукова школа, що одержала кілька назв – наукового менеджменту, класична, традиційна.

Різновидом класичної школи управління є адміністративна школа, яка вивчала роль і функції управління. Вважалося, що якщо визначити суть роботи управляючого, можна легко виявити найбільш ефективні методи управління.

Одним з перших розробив цю ідею А. Файоль (1841–1925 рр.). Він поділив увесь процес управління на п'ять основних функцій, які до цього часу використовуються в управлінні організацією: це планування, організація, добір і розміщення кадрів, управління (мотивація) та контроль [44; 45].

На базі вчення А. Файоля в 20-ті рр. XX ст. було сформульоване поняття організаційної структури фірми, елементи якої являють собою систему взаємозв'язків, серію безупинних взаємозалежних дій – функцій управління.



Розроблені А. Файолем принципи управління варто визнати самостійним результатом науки управління, “адміністрування” (звідси і назва “адміністративна школа”).

Серйозний прорив у галузі управління, що ознаменувався появою школи людських відносин (поведінкової школи), був зроблений на рубежі 30-х рр. [8; 45]. В її основу покладені досягнення психології і соціології (наук про людську поведінку). Тому в рамках цього вчення в процесі управління пропонувалося зосереджувати основну увагу на працівнику, а не на його завданні.

На початку ХХ ст. учені, що вивчали поведінку людини в трудовому процесі, були зацікавлені в підвищенні продуктивності праці не менше, ніж кожний з “класичних” управлінців. Вони розуміли, що, зосередивши увагу на робітнику, зможуть краще стимулювати його працю. Передбачалося, що люди є живими машинами і що в основу управління покладена турбота про окремого працівника.

Р. Оуен був реформатором управління. Він першим звернув увагу на людей [8; 41]. Його ідея полягає в тому, що фірма багато часу витрачає на догляд за верстатами і машинами (змащення, ремонт та ін.) і мало піклується про людей. Тому цілком раціонально витрачати такий самий час і на людей – живу машину (увага і турбота про них, забезпечення сприятливих умов для відпочинку та ін.). Тоді, наймовірніше, “ремонт” людей не буде потрібним.

Родоначалником школи людських відносин вважається Е. Мейо [8]. Він зазначав, що група робітників – це соціальна система, у якій є власні системи контролю. Певним чином впливаючи на таку систему, можна поліпшити, як вважав тоді Е. Мейо, результати праці. Дослідження управління як процесу привело до значного поширення системних методів аналізу. Такий системний підхід в управлінні був пов’язаний із застосуванням загальної теорії систем для вирішення управлінських завдань. Він припускає, що керівники повинні розглядати організацію як сукупність взаємозалежних елементів, таких, як люди, структура, завдання, технологія, ресурси.

Головна ідея системної теорії полягає в тому, що жодна дія не починається окремо від інших. Кожне рішення впливає на всю систему. Системний підхід в управлінні дає змогу уникнути ситуацій, коли рішення в одній сфері перетворюється в проблему для іншої.

З погляду економіки організації найбільш істотні в науково-методичному плані результати були одержані в рамках ситуаційного підходу, згідно з яким форми, методи, системи, стилі управління мають істотно варіюватися залежно від сформованої ситуації, тобто центральне місце має займати ситуація. Це сукупність конкретних обставин, що сильно впливають на організацію в конкретний час. Іншими словами, сузь рекомендацій з теорії системного підходу полягає у дотриманні вимог, що дають змогу розв’язувати поточну, конкретну організаційно-управлінську проблему залежно від цілей організації і сформованих конкретних умов, у яких ця мета має бути досягнута.

У цілому історія світового соціального управління нараховує кілька управлінських революцій, що знаменують собою поворотні моменти в теорії та практиці управління [8; 45; 88].

Перша управлінська революція привела до виникнення влади жерців і зародження писемності в результаті ділового спілкування.

Друга революція, пов'язана з іменем вавилонського царя Хамму-рапі, дала зразки суто світського аристократичного стилю управління.

Основним підсумком третьої революції в управлінні, що відбулася за часів царювання Навуходоносора II, стало поєднання державних планових методів регулювання з виробничою діяльністю.

Четверта революція збіглася із зародженням капіталізму та початком індустріального прогресу європейської цивілізації. Індустріальна революція довела, що суто управлінські функції не менш важливі, ніж фінансові або технічні.

П'ята управлінська революція ознаменувала прихід нової соціальної сили – професійних менеджерів, класу управлінців, який став панівним у сфері управління матеріальним і духовним виробництвом [4].

Указані управлінські революції відповідають основним історичним віхам зміни культур і соціальних станів: влада жерців поступово витісняється пануванням військової й цивільної аристократії, на зміну якій прийшли заповзятливі буржуа, а останніх на історичній арені змінили наймані працівники або “пролетарі управління”, після чого соціально-управлінський цикл почався знову, але на якісно іншому рівні.

Початок розвитку управлінської науки в Україні припадає на XVII ст. і воно відбувалося переважно в рамках теорії державного управління [16]. У розвитку цієї системи важливу роль відіграв А.Л. Ордин-Нащокін (1605–1680 рр.), що зробив спробу ввести міське самоврядування в західних прикордонних містах тодішньої Росії. Таким чином, А.Л. Ордин-Нащокін вважається одним з перших керівників, що поставив питання про розвиток не тільки стратегічного, але й тактичного (на мікрорівні) управління на території України, яка входила до складу Росії.

Особливу епоху в розвитку російської теорії управління становлять петровські реформи щодо удосконалення управління економікою [45]. Коло управлінських дій Петра I дуже широке – від зміни літочислення до створення нового державного управлінського апарату. Деталізуючи й конкретизуючи управлінські аспекти періоду правління Петра I, можна виділити такі перетворення в центральному та місцевому управлінні: розвиток великої промисловості і державна підтримка ремісничих виробництв; сприяння розвитку сільського господарства; зміцнення фінансової системи; активізація розвитку зовнішньої і внутрішньої торгівлі.

У другій половині XVIII ст. управлінська думка розвивалася в дусі реформ Катерини II. З метою удосконалення управління економікою Росії за вказівкою Катерини II було видано “Установа для управління губерній Російської Імперії”. До початку XIX ст. вищою владою усвідомлювалася неможливість управління Російською державою старими методами, необхідність перетворень.

Потреба в докорінних землевпорядних роботах назривала повсюди і після бурхливих зіткнень на аграрному ґрунті в наступні десятиріччя були вжиті масштабні широкі землевпорядні заходи.

На початку XX ст. управлінські перетворення здійснювалися під керівництвом таких особистостей, як С.Ю. Вігте (1849–1915 рр.) і А.С. Століпін (1862–1911 рр.) [62].

Поворотним моментом реформування земельних відносин і відповідно, управління земельними ресурсами у новому руслі слід вважати 4 березня 1906 р., коли було видано Указ Миколи II, який містив положення про організацію землеуст-

рою й утворення Комітету по землевпорядних справах, а також губернських і повітових землевпорядних комісій [78].

Велика жовтнева революція 1917 р. стала початком нового реформування земельних відносин у Радянській Україні. Одним із перших декретів радянської влади, за пропозицією В.І. Леніна був Декрет про землю. Скасування Декретом про землю приватної і встановлення загальнонародної власності на землю стало по всюди основою революційного перетворення земельних відносин.

У подальшому земельна політика Радянського уряду України виходила з ідей, сформульованих у Положенні про соціалістичне землевпорядкування і про заходи переходу до соціалістичного землеробства, обговореного та схваленого 20 лютого 1919 р. У цьому законодавчому акті націоналізація землі отримала найчіткіше і завершене правове оформлення, де першою статтею скасовувалася приватна власність на землю і вся земля в межах УРСР вважалася єдиним державним фондом.

Створення такого єдиного суспільного господарства означало організацію сільського господарства на соціалістичних засадах з переходом від одноосібних форм землекористування до товариських. Адже закон оголосив усі види одноосібного землекористування тимчасовими і віджилими та орієнтував увесь земельний устрій на першочергову організацію радянських комун і товариств суспільного обробітку землі.

Такий напрям земельної реформи здійснювався шляхом землеустрою, який був основним методом управлінських дій держави з реалізації тодішньої земельної політики.

У 1961 р. землевпорядні органи були реорганізовані, створені проектні інститути по землевпорядкуванню “Укрземпроект” і їх обласні експедиції [71]. Основні зусилля спрямовувались на те, щоб за 2–3 роки завершити внутрішньогосподарське землевпорядкування і ввести правильні сівозміни в колгоспах та радгоспах.

Істотною особливістю землевпорядкування 70-х рр. стало розширення і поглиблення його змісту. До традиційних міжгосподарського та внутрішньогосподарського землевпорядкування додалися нові напрями в організації використання земель, зокрема прогнозування і планування використання земель у Генеральних схемах використання земельних ресурсів, схемах землевпорядкування областей і районів країни, рекультивация земель, порушених несільськогосподарськими галузями народного господарства, проведення земельно-кадастрових робіт, робоче проектування, пов’язане з поліпшенням окремих земельних ділянок, та ін.

Проте в організації використання земельних ресурсів країни так і не було ліквідовано багато недоліків у землекористуванні й організації території, що стримувало більш ефективне використання землі й інших засобів виробництва, безпосередньо пов’язаних з нею.

Продовольча програма країни висунула низку завдань, вирішення яких вимагало подальшого удосконалення організації території і практики регулювання земельних відносин. Найважливішим завданням було вдосконалення управління земельними ресурсами. Нові тенденції в організації управління виробництвом, зростання цінності землі, необхідність ошадливішого розподілу землі між галузями народного господарства вимагали подальшого удосконалення структури, змісту, форм і методів організації використання землі. Зокрема, необхідно було поліпшити організацію і зміст інформаційного забезпечення управління земельними ресурса-

ми на основі застосування сучасних методів одержання, обробки, збереження і видачі оперативної інформації про землю.

Проведено широкомасштабну роботу з економічної оцінки земель, матеріали якої разом з іншими даними земельного кадастру значно поліпшили інформаційне забезпечення управління земельними ресурсами.

На удосконалення планування використання земель як найважливішої частини управління земельними ресурсами була спрямована розробка Генеральної схеми використання земельних ресурсів України, схем землевпорядкування областей та адміністративних районів.

Розв'язання всіх проблем, пов'язаних з управлінням земельними ресурсами, неможливе без наукового обґрунтування. Тому в галузі землекористування й землевпорядкування необхідна розробка теорії і методів управління та практичної реалізації заходів, спрямованих на поліпшення використання земель. Найважливішими для подальшого розвитку управління стали наукові дослідження інституту "Укрземпроект", який згодом перейменували у науково-дослідний інститут.

Теоретично-методологічні та методичні аспекти управління земельними ресурсами взагалі досліджували багато вчених, серед них І. Бистряков, Д. Гнаткович, Г. Гуцуляк, Ю. Гуцуляк, С. Дорогунцов, В. Горлачук, Д. Добряк, Р. Іванух, П. Казьмір, Т. Магазинчиков, І. Михасюк, Л. Новаковський, А. Сохнич, В. Трегобчук, А. Третяк, М. Федоров, М. Хвесик, В. Цемко, В. Юрчишин та ін.

Значний внесок в розвиток теорій управління земельними ресурсами у 80-ті рр. зробили С. Ткачук, П. Шевченко, Я. Мауль, Л. Новаковський та у 90-ті рр. – А. Третяк. Зокрема, С. Ткачук, П. Шевченко, Я. Мауль в суть управління земельними ресурсами вкладали "регулювання всієї сукупності системи земельних відносин шляхом цілеспрямованої дії на них на основі свідомого використання чинних в умовах соціалізму економічних законів з метою приведення земельних відносин у відповідність з продуктивними силами" [65].

У 1998 р. А. Третяк, розширюючи сутність управління земельними ресурсами в ринкових умовах, доповнює, що це "процеси реєстрації і поширення інформації про власність на землю, вартість і використання землі та пов'язаних з нею ресурсів". До таких процесів він відносить визначення прав на землю та меж земельних ділянок щодо землеустрою, детальне підтвердження належними документами і наданням відповідної інформації, яка необхідна для функціонування обігу земельних ділянок.

Пізніше (2001 р.) він зазначає, що основна проблема організації системи управління земельними ресурсами, яка відповідає вимогам перехідної економіки, полягає в незабезпеченні відповідною науковою базою, зокрема в "дефіциті знань" про раціональні масштаби державного втручання у процес розподілу, використання і відновлення земельних ресурсів, ефективні механізми поєднання адміністративних й ринкових способів регулювання цих процесів, оптимальні організаційні структури і форми управління ними [78].

На нашу думку, під управлінням земельними ресурсами слід розуміти систематичний, цілеспрямований вплив держави і суспільства на земельні відносини і землекористування. Цей вплив має базуватись на пізнанні об'єктивних закономірностей та інформації з метою забезпечення ефективного функціонування земельних ресурсів країни в цілому, регіонів та конкретних територій.

Розвиток сучасного землекористування в умовах загострення потреби в збереженні природних ресурсів здебільшого є результатом успішності досягнення компромісу між індивідумом і суспільством, підходи яких до використання природного середовища часто протилежні. Очевидно, що завдання стосовно досягнення такого компромісу неможливе поза сферою системи управління земельними ресурсами, оскільки саме в ній враховуються і підлягають регулюванню всі аспекти сучасного землекористування: територіальні, юридичні, економічні та екологічні.

Отже, вивчення механізмів управління земельними ресурсами й принципів застосування його засобів – досить важлива умова прискорення ринкових перетворень у землекористуванні перехідного періоду, яка набуває все більшої актуальності.

Змістом глобалізації є створення механізмів більш легкого проходження товарних, фінансових та інформаційних потоків з метою спрощення процесів перерозподілу ресурсів між різними країнами, а також умов для стійкого розвитку усього світу. Концепція стійкого розвитку виникла у зв'язку з обмеженістю наявних ресурсів і посилення впливу на них зростаючого населення планети. У найближчому майбутньому суспільству потрібно буде розв'язати проблему досягнення більш високого рівня споживання при зменшенні необхідних для цього ресурсних витрат і зниженні рівня бідності. Ця концепція в певний час є предметом обговорення багатьох міжнародних форумів і висвітлюється в підсумкових документах ООН [79].

Зростання ролі земельних відносин підтверджується підвищенням інтересу світового співтовариства до проблем управління земельними ресурсами. Особливу увагу цій проблемі приділяють такі міжнародні інститути, як ООН, Міжнародний банк реконструкції і розвитку, Організація з продовольства і сільського господарства ООН, Центр по населених пунктах ООН “Хабітат”. Зокрема, цей інтерес можна пояснити такими основними причинами: змінами у взаємовідносинах в системі “людина – земля” і, як наслідок, перманентним проведенням земельних реформ у різних країнах світу; появою та застосуванням нових технологій і пов'язаних з ними інфраструктурних змін.

Взаємовідносини в системі “людина – земля” трансформуються разом з розвитком людського суспільства. Особливо складну роль вони відіграють в Україні, де родюча земля і сприятливі природно-кліматичні умови для ведення ефективного сільського господарства. Звичайно ж усі країни перебувають у різних умовах і на різних етапах суспільного розвитку, проте не можна проводити реформування взаємовідносин “людина – земля”, не враховуючи об'єктивних змін, що відбуваються у світі, і відповідних тенденцій.

У прийнятій у жовтні 1999 р. на спільній конференції ООН і Міжнародної федерації геодезистів (ФІГ) декларації із проблем земельних відносин, яка проходила в Австрії, Басартська декларації [79] глибоко аналізуються зміни, що вплинули на розвиток земельних відносин у світі протягом ХХ ст.

Зокрема, зазначається, що проблеми використання таких ресурсів, як земля, вода і корисні копалини, в основному мали місцевий характер, і їх передача, звичайно, відбувалася або в спадщину, або в результаті шлюбів і найчастіше не розглядалася з погляду купівлі-продажу. У ХХ ст. характер людського суспільства значно змінився, і як наслідок змінилося його ставлення до землі.

У першу чергу зміни вплинули на баланс особистих і суспільних інтересів на користь останніх. У зв'язку зростанням чисельності населення і розвитком технологій

вплив навіть окремих підприємств та людей на стан планети може мати дуже глибокі наслідки. У результаті суспільство одержує більше прав і можливостей для накладення обмежень на використання землі й інших природних ресурсів і тим самим обмежує волю приватної власності. При цьому значно підвищується роль таких державних функцій управління земельними ресурсами, як землевпорядкування, кадастр, державний контроль за використанням і охороною земель, моніторинг та оцінка земель.

У сучасних умовах при зростанні значення розмежування й обмеження прав землекористування глибокі зміни відбуваються щодо розуміння ролі земельного кадастру в суспільстві. Зроблена в 1994 р. комісією 7 ФІГ спроба передбачити, яким буде кадастр у 2014 р. [78], привела до ґрунтового перегляду поняття “земельна ділянка”. Поняття “земельної ділянки” як частини земної поверхні з визначеними межами, на яку поширюються права власності приватної чи юридичної особи, що існувало раніше, замінюється на поняття “земельний об’єкт”, описуваний як “частина землі, що в однорідному стані існує в межах своїх обрисів. Земельні об’єкти описуються юридичним змістом прав чи обмежень, а також меж їх застосування”. Зміни в підходах до тлумачення поняття власності на земельну ділянку знаходять практичне вираження в розвитку більш інтенсивних способів використання землі.

В Україні на сучасному етапі земельної реформи, яка з реформування власності значною мірою перетворюється в реформу державного управління, землевпорядку та кадастру, варто виходити з того, що землю необхідно розглядати як обмежений, що підлягає деградації природний ресурс, без раціонального використання якого неможливий подальший економічний і соціальний розвиток суспільства. У цьому зв’язку необхідно підсилити елементи планування ефективного використання землі з максимальним урахуванням суспільних інтересів. При цьому варто очікувати підвищення ролі земельно-інформаційних систем землеустрою як регуляторного механізму держави в організації використання і охорони землі та багаточислового кадастру як інструментів прийняття управлінських рішень державними і приватними інститутами.

## 6.2. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

На кожному етапі в конкретних історичних, соціальних і економічних умовах формується система управління, в якій одночасно зосереджується попередній досвід, що повільніше або швидше доповнюється новими й новітніми управлінськими надбаннями. Зрештою, формується система управління, в якій управлінські надбання минулого становлять його найзагальнішу основу. На ній створюється система регулювання, що відповідає конкретним вимогам сьогодення і майбутнього. Такий процес відбувається, як правило, неоднозначно, особливо в умовах докорінних змін у суспільстві. Конкретніше це підтверджується сучасною практикою трансформації управлінських відносин у галузі використання та охорони земель.

Наприклад, організація управління земельними ресурсами після здобуття Україною незалежності і досі значною мірою базується на засадах, характерних для радянських часів [18]. З погляду сучасності ставлення до радянської системи не-

однозначне. Проте швидкий і примусовий злам на початковому дорадянському етапі був неможливий і небажаний. Передусім це пояснюється тим, що вона залишалася у свідомості переважно більшої частини суспільства, в тому числі селян, такою, що узгоджувалася з тодішньою системою державного регулювання соціально-економічних відносин у країні, зокрема в частині, що стосувалася власності на землю, всією своєю сутністю й механізмами здійснення підпорядковувалася інтересам правлячої на той час політичної партії. До такого висновку можна ставитися по-різному, але з сучасного погляду очевидним є те, що далека від досконалості навіть у ті часи, вона все ж таки в поєднанні з іншими чинниками забезпечувала порівняно високий або, щонайменше задовільний розвиток сільськогосподарських галузей й відповідні цьому їх соціально-економічні результати.

Ще одна причина відносної живучості, життєздатності притаманної радянській системі управління, яка базувалася на затягуванні під різними приводами, – це визначення основи щодо стратегічного майбутнього сільського господарства – його мети, завдань та механізмів їх досягнення. Без чіткості їх вихідних положень своєчасна розробка ефективно діючої системи управління практично неможлива, що зумовило труднощі у проведенні земельної і аграрної реформ та їх недостатню соціально-економічну результативність. Це дало підстави стверджувати, що однією з основних причин недостатньої соціально-економічної ефективності реформ стала недосконалість організаційного забезпечення її як принципово нового, маловідомого й недостатньо відпрацьованого соціально-економічного й суспільно-політичного явища [43].

Це не означає, що причиною ситуації, що склалася в сфері земельних відносин і землекористування та навколо них, можна цілком вважати організаційні чинники управління. Суть значно глибша: колишня (радянська) система породила неадекватність всієї сукупності соціально-економічних відносин на селі потребам у формуванні і функціонуванні ефективно діючого ринкового середовища. Вона обмежила можливості становлення досить досконалої організаційної системи управління, яка внаслідок цього не змогла подолати складностей розвитку всіх інших блоків державного регулювання. Отже, маємо взаємозалежність цілого й часткового. Недостатня відпрацьованість цілого, під яким у даному разі мається на увазі вся сукупність державних регуляторів розвитку економіки землекористування, обмежила також можливості більш ефективного впливу на наслідки часткового – організаційних чинників управлінської сутності.

Із зазначеного випливає ще один висновок: ефективна система управління може бути побудована лише за умови, якщо досить високий результативний вплив на економічний розвиток справлятимуть усі інші складові державного регулювання: нормативно-правові, економічні, соціальні тощо. Разом з тим це не слід вважати орієнтацією на інертний характер управління, очікування ним того, як будуть розвиватися всі інші регулятори його розвитку. Навпаки, управління має бути досить активним, високомобілізуючим, мати, умовно кажучи, наступальний характер, за якого організаційно-управлінські чинники справлятимуть відповідальну функцію та активний стимулюючий вплив на всі інші складові державного регулювання земельних відносин. Це, у свою чергу, свідчить про необхідність суттєвої зміни акцентів в управлінні, а саме: якщо нині переважає розуміння організації управління з позиції його функціонально-структурної сукупності, яке склалося на попередніх

етапах, то в сучасному розумінні, зберігаючи й поглиблюючи такий аспект, виправданим буде його істотне доповнення тим, що категорія управління земельними ресурсами суттєво розширена й поглиблена. Це означає, що вона має бути такою, яка не просто виконувала б притаманну їй безпосередньо цільову функцію в звичайному для неї розумінні, але і впливала б на прискорене формування не лише необхідного організаційно-управлінського, а й соціально-економічного середовища.

Отже, виникає необхідність надання управлінню земельними ресурсами істотно більш важливого місця в системі інших чинників. Надання не формального, а саме такого, за якого організаційно-управлінська підсистема, крім виконання нею її безпосередньої функції, все більше ставала б основою державного регулювання розвитку землекористування шляхом активного впливу на всі без винятку складові, виведення його на якісно вищий рівень. Цього можна досягти лише за умови, якщо за своєю соціально-економічною сутністю, цільовим призначенням і механізмами вона буде спрямовуватися у стратегічне майбутнє.

Земельні відносини як складова виробничих відносин посідають особливе місце в суспільному виробництві і потребують цілеспрямованої координації дій, адекватних формам власності на землю, формам господарювання на ній та способам використання землі у всіх галузях економіки [51; 59; 60; 68; 85]. Виходячи з цього використання землі, а в широкому розумінні – земельних ресурсів потребує цілеспрямованого управління. Крім того, в Україні управління земельними ресурсами є ключовою проблемою земельної реформи, яка до останнього часу остаточно не розв'язана, що, в свою чергу, пов'язано з вирішенням питання про шляхи ефективного використання земельних ресурсів [61; 67; 75; 81].

Управління земельними ресурсами охоплює весь спектр суспільних відносин – від соціального до економічного, правового, екологічного та інших видів управління. Разом з тим земельні ресурси мають низку властивостей і особливостей, які не залежать від системи суспільних відносин і не притаманні іншим засобам виробництва [14; 43; 47; 51; 66; 71]. Це, по-перше, те, що земля є продуктом природи і виникла та існує незалежно від волі й свідомості людини. По-друге, земля, на відміну від інших засобів виробництва, в процесі використання не зношується, не знижує своїх корисних властивостей. По-третє, використання землі пов'язане з просторовою постійністю місця та обмеженістю території, в той час як інші засоби виробництва в міру розвитку продуктивних сил кількісно збільшуються й якісно видозмінюються.

Зважаючи на зазначені властивості землі, доцільно виділяти певні принципи формування землекористування [11; 21; 38; 64; 76; 77], які мають бути покладені в основу формування системи управління земельними ресурсами в умовах трансформації земельних відносин та створення ринкової системи землекористування, зокрема, принципи:

- різноманітності і рівноправності усіх форм власності, володіння та користування землею;
- пріоритету захисту життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави;
- пріоритету прав і обов'язків, визначених Конституцією України;
- державної підтримки заходів щодо раціонального використання, поліпшення якості та охорони земель;



- доступності інформації про стан земель;
- державного управління земельними ресурсами;
- раціонального використання земель;
- використання земель за цільовим призначенням;
- платності використання земель.

Одночасно вказані принципи необхідно доповнити принципами сталості землекористування, диференційованого підходу до управління землями різних категорій і регіонів, правового захисту та відповідальності.

Принцип сталості землекористування стосується як сталості прав суб'єктів земельних відносин на певну ділянку, сталості його використання, так і його територіальної, просторової сталості. Це є необхідною умовою раціонального використання землі і покликано забезпечення зацікавленості землекористувачів у дбайливому, господарському ставленні до землі. Сталість землекористування забезпечується тим, що використання земельної ділянки, як правило, має постійний (безтровокий) характер і його примусове припинення можливе тільки в особливих випадках, визначених ст. 140 і 141 Земельного Кодексу України. Цей принцип також стосується і формування екологічної сталості землекористування.

Упровадження екологічних вимог у земельні відносини дає змогу забезпечити застосування природоохоронних технологій виробництва, вжиття комплексних заходів щодо охорони земель від негативних природних і антропогенних процесів, таких як ерозія, засолення, заболочування, розміщення, будівництво, експлуатація об'єктів, які негативно впливають на стан земель та призводять їх до забруднення хімічними, радіоактивними, бактеріальними й паразито-бактеріальними речовинами [1; 3; 11; 33; 51; 60; 69]. Наприклад, у низці випадків удаються до такого засобу відновлення родючості земель, як консервація, тобто виведення їх з обороту, що найчастіше застосовується для сильноеродованих, перезволожених, посушливих, засолених та малопродуктивних земель. Вирішення цього питання передбачає встановлення умов передачі земель на консервацію власниками та орендарями, розрахунок розмірів компенсацій за втрати врожаю для них, визначення їхніх прав та обов'язків стосовно законсервованих земель, бюджет проведення консервації, порядок виплати компенсацій власникам і орендарям. У процесі консервації земель необхідно передбачити можливість консервації і водних джерел, прибережних територій, визначити порядок використання надр на законсервованих землях.

Принцип диференційованого підходу до управління землями різних категорій і регіонів дає змогу широко використовувати правові норми при управлінні земельними ресурсами з урахуванням економічних та природних особливостей земель різних категорій і регіонів.

Принцип правового захисту і відповідальності не допускає втручання в господарську діяльність суб'єктів земельних відносин або примусове припинення прав на земельну ділянку, крім випадків, передбачених законом. Він дає змогу визначити межі відповідальності суб'єктів земельних відносин за соціальні, економічні та інші несприятливі наслідки прийнятих ними рішень, а також діяльності, яку вони здійснюють.

Такий склад і зміст принципів раціоналізації використання земель в умовах ринкових земельних відносин необхідно розглядати як об'єктивну передумову для

вжиття практичних заходів щодо управління земельними ресурсами (землекористуванням).

Основу системи управління земельними ресурсами, як і будь-якої іншої соціально-економічної системи, становлять об'єкт, суб'єкт, предмет, мета, завдання і функції управління [11]. Об'єкт і предмет управління створюються в результаті багаторічного попереднього періоду. Сучасні мета, завдання і функції управління земельними ресурсами формуються українським суспільством у цей час.

Ураховуючи, що регіон у національній економіці – це система, що самостійно господарює, яка чітко обмежена територіально, матеріально та фінансово, діяльність її визначається державними законодавчими актами виходячи із стратегічних і тактичних цілей, управління земельними ресурсами, має регіональний напрям. Наприклад, для Київської області, як переважно аграрного регіону, структуризація землекористування, вибір форм господарювання, організації і спеціалізації виробництва, його кінцеві економічні результати залежать від специфіки природної основи використання землі, розселення та соціально-психологічних особливостей населення, яке тут проживає, урбанізації, рівня соціально-економічного розвитку, історичних традицій, економіко-географічного положення. Важливим фактором, який зумовлює зміни структури землекористування в області, є радіаційне забруднення території внаслідок Чорнобильської катастрофи. Вказане сформувало особливості регіонального управління використанням і охороною земель.

Отже, об'єктом управління на регіональному рівні є земельний фонд адміністративно-територіальної одиниці (області, району, міста, ради та ін.), земельні угіддя окремих землеводців і землекористувачів, які відрізняються за характером використання, правовим статусом, а також земельні ділянки, які не увійшли у землекористування (землі загального користування).

Предметом регіонального управління є процеси організації використання землі, що в межах певної території забезпечують потреби як відповідних окремих галузей економіки, так і громадян. Це зумовлює різноманітні способи використання земельних ресурсів, які підлягають управлінню.

До таких способів слід відносити:

- територіальну організацію використання землі шляхом землеустрою, планування, зонування та ін.;
- інженерне забезпечення процесу використання земель (інженерні комунікації);
- установлення правового статусу земель (власність, користування, в тому числі оренда, обмеження, земельні сервітути);
- установлення напрямів і типів землекористування (дозволене та доцільне використання);
- упровадження економічно та екологічно ефективних технологій використання землі;
- аналіз природного стану земель і економічної ефективності їх використання;
- інші заходи, які впливають на статус та стан земельних ресурсів [72].

Завдання управління земельними ресурсами на рівні області та районів виконують:

- обласна, районні та міські, селищні й сільські ради, які приймають рішення у межах своїх повноважень, що регулюють землекористування регіону, соціальних програм;

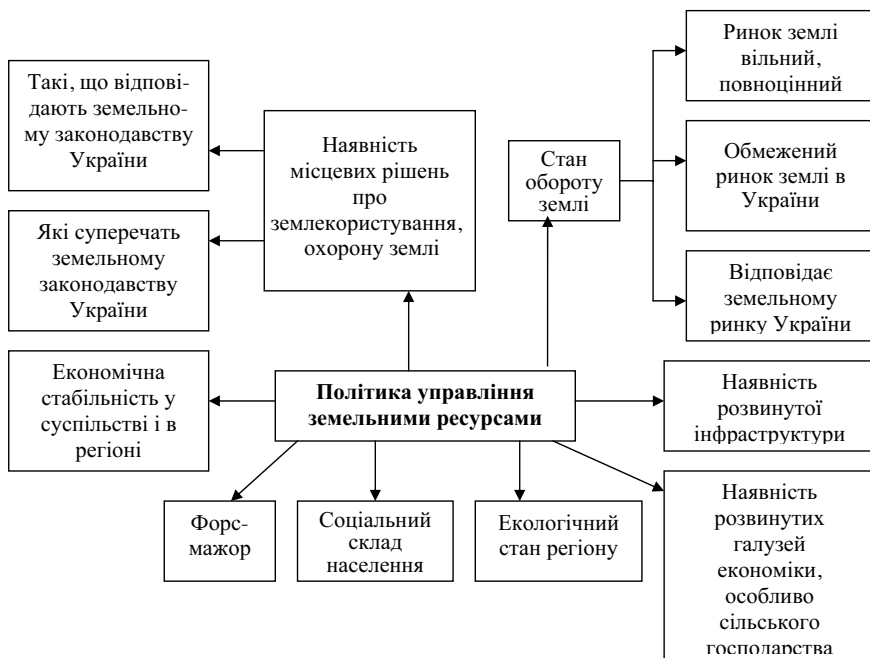
– обласна та районні державні адміністрації, які організують заходи щодо управління земельними ресурсами, передбаченими в державній і регіональній програмах організації використання та охорони земель;

– територіальні органи земельних ресурсів Держземагенства України, які здійснюють земельну політику держави та безпосереднє управління земельними ресурсами від імені уряду;

– територіальні органи Міністерства екології та природних ресурсів України, які беруть участь у затвердженні й реалізації заходів з внутрішньогалузевого перерозподілу земель, економічного стимулювання екологічних заходів;

– інші місцеві органи (управління з архітектури і будівництва).

Процеси регіонального управління земельними ресурсами мають відмінності, які пов'язані з історичними, соціальними й економічними особливостями регіону (рис. 6.1).



**Рис. 6.1. Фактори, які мають вплив на систему управління земельними ресурсами регіону**

Ураховуючи викладене, визначення, удосконалення та впровадження управління земельними ресурсами для такого регіону, як область, мають здійснюватися в такій послідовності:

- 1) визначення регіональних особливостей системи землекористування і земельних відносин;
- 2) установа доцільності для регіону окремих елементів підсистеми управління земельними ресурсами;
- 3) створення моделей організаційно-управлінських органів та адміністративно-управлінських механізмів;
- 4) розробка нових або удосконалення існуючих регламентів землевпорядних дій та регулювання земельних відносин;
- 5) проведення розмежування і визначення функцій різних органів влади й територіальних та галузевих управлінь;
- 6) створення або удосконалення земельно-інформаційної системи про стан земельних ресурсів та їх використання;
- 7) розробка нових економічних механізмів управління;
- 8) розробка заходів щодо доступності принципів функціонування системи.

Така послідовність забезпечить створення з меншими витратами і більшим економічним ефектом системи управління земельними ресурсами з урахуванням регіональних особливостей.

Результати діяльності з управління земельними ресурсами свідчать про проведення першого етапу земельних перетворень. Їх можна оцінювати як принципові, глибинні, радикальні тощо [39; 41; 84]. Ліквідована монополія державної власності на землю; реорганізовано більш як 300 колгоспів та радгоспів; створено 254 фермерських господарств; сформовано понад 12 тис. власників особистих підсобних господарств, присадибних ділянок, садів, введена плата за землю, яка поповнює бюджети всіх рівнів; вживаються інші заходи.

Разом з тим економічний потенціал земельних перетворень не реалізований. Механізм управління землекористуванням не сформований, система ринкового землекористування не завершена, стара система землекористування зруйнована. Десятки тисяч гектарів землі виведені з сільськогосподарського використання та деградують. Нині система землеустрою фактично розвалена. Земельні відносини навколо Києва стають все більш проблемними.

Останніми роками практично не ведуться землевпорядні роботи із землепорядкування нових агроформувань, контурно-меліоративної організації їх території, з формування обмежень у використанні земель та не вживаються землеохоронні заходи. Роль землеустрою зведена до оформлення рішень, які приймаються органами місцевого самоврядування у зв'язку з перерозподілом, переділом землі та угодами громадян із земельними ділянками. Не приділяється належна увага і науково-методичному забезпеченню землеустрою.

Таким чином, існуюча управлінська система не використовує надані їй повноваження, в тому числі пов'язані із землеустроєм для реалізації регіональної земельної політики. Адже через землеустрій здійснюються такі функції управління земельними ресурсами, як:

- інформаційне забезпечення управління земельним фондом (шляхом проведення геодезичних, картографічних, ґрунтових, геоботанічних та інших обстежень і вишукувань);

– прогнозування і планування використання земельних ресурсів і їх охорони (шляхом розробки державних і регіональних прогнозів та програм, схем (проектів) використання й охорони земельних ресурсів);

– організація раціонального використання і охорони земель.

Управління земельними ресурсами є об'єктивним процесом та системою заходів (правових, адміністративних, економічних тощо) стосовно виконання землею суспільно-виробничих функцій (табл. 6.1).

Таблиця 6.1

Суспільно-виробничі напрями функціонування землі [76]

Суспільно-виробниче призначення землі	Напрями функціонування землі	Здатність підлягати часовим змінам
1. Земля – територія країни, основа суверенітету	Державно-політичний	Не підлягає
2. Земля – місце проживання населення	Соціальний	Підлягає обмежено
3. Земля – частина природного середовища	Природоохоронний	Не підлягає
4. Земля – джерело споживчих вартостей (основний засіб виробництва)	Виробничий	Підлягає в обмеженому ступені
5. Земля – об'єкт ринкових відносин, податків, платежів	Економічний	Підлягає часовим змінам

Земельні ресурси в межах держави є територіальною основою його суверенітету. Ця спрямованість функціонування землі виражається в державно-політичному становищі держави, визначається першою особою держави. У всі часи державне управління територією є найважливішим у зовнішній та внутрішній політиці.

Земля – місце проживання населення, яке концентрується в містах, сільських населених пунктах та здійснює громадську і виробничу діяльність на прилеглий території. Головне призначення землі як базису народонаселення залежить від здійснення соціальних функцій в обмеженому діапазоні. Зазвичай збільшується чисельність населення, зростає його щільність, удосконалюється розселення при збереженні ролі землі в підвищенні рівня життя людини.

У складі природного середовища земля – базовий природний ресурс, навколо якого формуються водні та повітряні ресурси, рослинний і тваринний світ. У товщі землі нагромаджені корисні копалини. Це природне призначення землі не руйнується часом, оскільки людина являє собою розумну частину біологічної сфери, змінюючись разом з нею та під її дією.

Земля – джерело споживчих вартостей. При поєднанні її з живою працею формується процес виробництва, створюються предмет праці, продукти та товари. Форми взаємодії праці й землі вдосконалюються, хоча принциповий напрям функціонування землі у виробництві фактично залишається незмінним.

Останніми роками у зв'язку з прийняттям нового земельного законодавства в незалежній Україні земля стала об'єктом ринкових відносин – вона підлягає купі-

влі та продажу. Введені земельні платежі (податок, орендна плата тощо), які відображають економічну суть землі як товару та нерухомості. Ця функція землі радикально змінювалась: від заборон державою угод, пов'язана із землею до державно-го заохочення земельного обігу.

Разом з тим при багатогранному призначенні та різних напрямках функціонування землі її роль у виробництві й природокористуванні має консервативний характер. Основні напрями функціонування землі не підлягають або підлягають частково змінам протягом історії взаємодії людини із землею. Остання завжди уособлювала територію країни, місце проживання населення, найважливіший природний ресурс, джерело харчових продуктів, сільськогосподарської та мінеральної сировини. Всі перераховані напрями функціонування землі перебувають у сфері пріоритетних державних інтересів. На них поширюються конституційні вимоги використання та охорони земельних ресурсів як основного національного багатства.

Отже, земля має велике значення не тільки для самого факту існування держави, а й для соціального та економічного становища населення регіонів, яке там проживає, і для майбутніх поколінь. Адекватно суспільному, економічному та екологічному значенню землі має бути організоване управління земельними ресурсами в регіонах. Найбільш ефективне управління може бути здійснене тільки з боку держави, і, відповідно, її управлінських регіональних органів.

Земля як об'єкт нерухомості перебуває в центрі складного поєднання різних економічних процесів, приватних і суспільних інтересів, адміністративних норм та правил.

Здійснення угод із землею вимагає глибоких і систематичних знань про особливості землі як об'єкта нерухомості, зумовлені специфікою “земельна ділянка (власність) – товар”. Залучення земель або прав користування ними до узаконених ринкових відносин стимулює ділову й інвестиційну активність, підвищує ефективність використання земельної власності, яка як об'єкт підприємницької діяльності є певною гарантією стабільності бізнесу і відтворення капіталу з приростом, що в умовах ринку є визначальним для землевласників і землекористувачів.

Іншими словами, необхідно забезпечити науково-методичну базу розвитку (створення) ефективного регіонального управління земельними ресурсами і вдосконалення структури спеціально уповноважених органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань управління землекористуванням як центральної ланки в цій системі.

Для цього необхідно прискорити:

1) дослідження проблемної ситуації, обґрунтування мети й завдання формування регіональної системи управління земельним фондом і розвитку структури управлінських територіальних органів земельних ресурсів, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з земельних ресурсів;

2) дослідження факторів ефективної організації системи управління земельними ресурсами і розвитку структури управлінських органів виконавчої влади й місцевого самоврядування;

3) виявлення альтернативних макроекономічних передумов та умов розвитку системи управління земельним фондом і вдосконалення структури відповідних управлінських органів;

4) розробку загальної концепції розвитку і принципів організації системи управління земельним фондом та вдосконалення структури відповідних управлінських органів в альтернативних макроекономічних умовах;

5) розробку методичних основ передпроектного обґрунтування розвитку (створення) системи управління земельними ресурсами і вдосконалення структури управлінських органів виконавчої влади й місцевого самоврядування.

Таким чином, основна проблема організації системи управління земельними ресурсами, яка відповідає вимогам ринкової економіки, полягає в незабезпеченні відповідною науковою базою. Відчувається гострий дефіцит знань про раціональні масштаби державного втручання в процес розподілу, використання і відновлення земельних ресурсів, ефективні механізми поєднання адміністративних та ринкових способів регулювання цих процесів, оптимальні організаційні структури й форми управління ними.

Земля як об'єкт нерухомості має відповідно до чинного земельного законодавства дуже різноманітні функції, кількість яких збільшується. Частина з них має міжгалузевий характер: базис проживання, природний ресурс, базис виробництва, об'єкт соціально-економічних зв'язків. Галузеві особливості функціонування землі проявляються при використанні її в добувній та оброблювальній галузях, у сільському, лісовому і водному господарстві. Отже, функції, які виконує земля, охоплюють усі сфери життєдіяльності суспільства і, відповідно, управління: технічний, соціальний, економічний напрями.

Можна констатувати, що сучасна система управління земельними ресурсами є недостатньо збалансованою і не забезпечує досягнення високої економічної ефективності та екологічної безпеки в землекористуванні. Тому необхідний перегляд на системній основі концептуальних орієнтирів і пріоритетів розподілу функцій управління земельними ресурсами на різних рівнях та в різних ланках влади. Частина функцій управління повинна відноситись до компетенції центральних органів влади, частина – до компетенції органів місцевого самоврядування.

Визначаючи, що метою управління земельними ресурсами на регіональному рівні є створення й забезпечення функціонування системи земельних відносин та землекористування, яка дає змогу при досягненні досить високого рівня екологічних і соціальних умов життя, розвитку підприємницької, суспільної та іншої діяльності, формувати умови збереження й відновлення довкілля, в тому числі землі, одержувати максимум надходжень фінансових коштів у місцеві бюджети, можна визначити її завдання:

1) реалізація загальнодержавної земельної політики в ринковій трансформації і забезпечення конкурентних переваг території регіону;

2) розмежування земель права державної та комунальної власності;

3) упорядкування компетенції і раціональне розмежування повноважень органів виконавчої влади й місцевого самоврядування стосовно володіння, користування і розпорядження земельними ресурсами в регіоні;

4) функціональне посилення і структурна перебудова регіональної системи управління земельними ресурсами;

5) створення єдиної автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру як правової та інформаційної бази управління земельними ресурсами регіону;

б) удосконалення системи землеустрою як головного інструменту реалізації правового й економічного механізму управління земельними ресурсами, основи оптимального економіко-правового зонування, планування використання і розвитку територій, організації ефективного виробництва;

7) розвиток економічного обороту земель різних категорій, який забезпечує їх раціональний перерозподіл на користь ефективних власників і користувачів землі;

8) удосконалення методів і форм державного контролю за охороною й раціональним використанням земель.

### **6.3. ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В РЕГІОНІ**

Регіони як основні складові народногосподарського комплексу України утворюють його регіональну структуру, розвиток якої відповідає законодавчим актам адміністративно-територіального рівня, формам і методам управління. Регіон у національній економіці – це самостійна система господарювання, яка чітко територіально, матеріально і фінансово відмежована. Основні сфери регіону виражаються галузевим виробництвом, яке визначає його спеціалізацію, функціональну цілісність та інфраструктуру, і відповідно, розподіл земельних ресурсів за цільовим призначенням.

Значні територіальні відмінності у структурі земельного фонду і природних умов вимагають диференційованого підходу до його управління. Важливими факторами, які зумовлюють регіональну структуру землекористування, є специфіка природної основи ведення господарської діяльності, особливо в аграрному секторі економіки, розселення населення і урбанізація, рівень соціально-економічного розвитку, історичних традицій, економіко-географічного положення та ін.

Розглянемо досвід реформування земельних відносин на прикладі Київської області. Київська область утворена 27 лютого 1932 р. [15]. Її територія розташована у межах двох природних зон: зони мішаних лісів (зони Полісся) та лісостепу. Межа між ними звивиста і проходить через населені пункти Бишів – Гурівщина – Вишневе – Бровари – Велика Димерка – Бобрик. На півночі область межує з Гомельською областю (Республікою Білорусь), зі сходу та північного сходу – з Чернігівською областю, з південного сходу – з Полтавською і Черкаською областями, із півдня – з Чернігівською областю, а зі сходу – з Вінницькою та Житомирською областями. Поверхня області переважно рівнинна. Північна частина області розміщена в межах Поліської низовини, на сході в межах області розташована частина Придніпровської низовини. Найбільш підвищені й розчленовані південна та південно-західна частини області зайняті Придніпровською височиною (висота до 273 м). За конфігурацією територія області є компактним мало видовженим неправильним багатокутником, який простягається з півночі на південь на 360 км, а зі сходу на захід – на 190 км.

За адміністративно-територіальним устроєм Київська область складається з 25 адміністративних районів, 26 міст, у тому числі 12 міст обласного та 14 – районного значення, 30 селищ міського значення та 1127 сільських населених пунктів.



Населення області (на 1 січня 2010 р.) становить 1721,8 тис. осіб, у тому числі міське – 1052,1 тис. осіб, сільське – 669,7 тис. осіб. На території області проживає 84,9% українців, 7,9% росіян, 4,5% поляків, 1,4% євреїв, 1,3% інших національностей. Щільність населення становить 65 осіб на 1 км<sup>2</sup>.

Сприятливі ґрунтово-кліматичні умови зумовлюють розвиток сільського господарства. Значну частину орних земель використовують для вирощування зернових (озима пшениця, жито, ячмінь, просо, гречка).

Київська область характеризується не лише потенційно родючими землями, придатними для ведення сільського господарства, а й вигідним економіко-географічним положенням, що зумовлює й одне з провідних місць у системі відтворення продуктивних сил України. Її територія становить 2812,1 тис. га, або 4,6% від загальної площі земель України. В складі земельних ресурсів області сільськогосподарські угіддя на 1 січня 2010 р. займають 1675,9 тис. га, або 59,6% від загальної площі (табл. 6.2), з них 1366,7 тис. га, або 48,6% – рілля. Друге місце серед земельних ресурсів посідають лісові угіддя – 23,1%.

Оцінка природно-господарського використання території в адміністративних районах та природно-економічних зонах Київської області свідчить, що найвища сільськогосподарська освоєність земель характерна для Лісостепової зони, де частка сільськогосподарських угідь досягає 76,5% (табл. 6.3). У Приміській зоні вона дорівнює 54,7%, а в Поліській – менше ніж 40%. У районах Київської області найвищий рівень сільськогосподарської освоєності земельного фонду характерний для Яготинського району (84%). Надто високі рівні залучення земель до сільськогосподарського обороту спостерігаються також у Згурівському (83%), Сквирському (83%), Володарському (82%), Тетіївському (81%), Миронівському (80%) районах, а найнижчі – в Поліському, Іванківському районах, які входять до Поліської зони.

За лісистістю помітно виділяється Поліська зона (індекс лісистості 0,4), де індекси лісистості найвищі, зокрема в Поліському, Іванківському та Бородянському районах (0,48; 0,45; 0,44). Найнижчий показник у Лісостеповій зоні (0,12), де індекси лісистості в Сквирському, Кагарлицькому та Згурівському районах відповідно становлять 0,07; 0,07; 0,03.

Таким чином, регіональна структура природно-господарського використання земель є досить різноманітною.

Відповідно до чинного земельного законодавства в Україні встановлено державну, комунальну та приватну форми власності на землю. З аналізу розподілу земель в розрізі основних землекористувачів і форм власності видно, що найбільша частка земельного фонду державної власності – 33,3% – на 1 січня 2010 р. перебуває в категорії землекористувачів несільськогосподарського призначення. Разом з тим із загальної площі земель приватної власності перебуває у власності громадян 41,8% та лише 1% – у власності сільськогосподарських підприємств.

Аналіз перерозподілу земель сільськогосподарського призначення у процесі земельної реформи між суб'єктами землекористування показав, що на 1 січня 2010 р. в області у державній власності залишалося 54,9% земельного фонду країни, у власності недержавних сільськогосподарських підприємств – 0,4% та у приватній власності – 44,7%. Найбільший перерозподіл у бік приватної власності відбувся в 2001 р., коли питома вага земель приватної власності зросла до 39,4% від загальної площі області проти 7% у 2000 р.

Характеристика земельного фонду Київської області  
станом на 1 січня 2010 р.

Види основних угідь, їх функціональне використання	Площа	
	всього, тис. га	%
Сільськогосподарські угіддя	1675,9	59,6
у тому числі:		
– рілля	1366,7	48,6
– багаторічні насадження	40,7	1,4
– сіножаті і пасовища	251,5	8,9
Ліси та інші лісовкриті площі	651,0	23,1
з них:		
– вкритих лісовою рослинністю	594,7	21,1
– не вкритих лісовою рослинністю	56,3	2,0
Забудовані землі	113,8	4,0
з них під:		
– житловою забудовою	17,0	0,6
– промисловими об'єктами	9,6	0,3
– громадською забудовою	14,9	0,5
– вулицями, площами, набережними	24,6	0,9
– об'єктами транспорту	26,2	0,9
Відкриті заболочені землі	49,4	1,8
Відкриті землі без рослинного покриву або з незначним рослинним покривом (піски, яри, землі під зсувами, щебенем, галькою, голими скелями)	17,6	0,6
Інші землі	130,8	4,7
Усього земель (суша)	2638,3	93,8
Води (території, що покриті поверхневими водами)	173,8	6,2
Разом (територія)	2812,1	100,0

*Аналіз причин виникнення проблем щодо регулювання земельних відносин в області. Позитивні досягнення у здійсненні земельної реформи ще не привели до радикального і ефективного оновлення сільськогосподарського виробництва, пошуків інвестиційних процесів в інших галузях виробництва, підвищення добробуту населення. Фактично внаслідок неналежного фінансового забезпечення заходів земельної реформи, державна політики в сфері земельних відносин в Україні у вказаний період відрізнялася вузькою спрямованістю на пріоритетне вирішення питань забезпечення подальшого розвитку відносин власності на землю та вдосконалення земельних відносин у сільськогосподарському виробництві. За таких умов недостатньою мірою вирішувалися питання землевпорядного забезпечення проведення земельної реформи, моніторингу земель, підвищення ефективності державного управління земельними ресурсами та поліпшення організації контролю за використанням та охороною земель.*

Таблиця 6.3

Регіональний баланс сільськогосподарського використання території адміністративних районів Київської області, 2010 р.

Райони	Територія, тис. км <sup>2</sup>	Структура використання території, %				
		Сільськогосподарські угіддя	Площа лісів	Землі міст і селищ	Площа водного дзеркала ставків та водосховищ	Землі, що зайняті іншими несільськогосподарськими підприємствами
<i>Київська область</i>	28,1	59,6	23,1	4,0	8,0	5,3
<i>Приміська зона</i>	6,3	54,7	22,4	3,7	9,8	0,6
Бориспільський	1,5	61,3	20,0	0,7	10,6	0,2
Броварський	1,2	70,0	15,9	4,7	2,2	0,2
Вишгородський	2,0	22,3	45,4	0,7	24,6	0,9
Киево-Святошинський	0,8	56,2	24,1	7,2	2,0	0,6
Обухівський	0,8	63,6	6,5	5,2	9,4	1,1
<i>Поліська зона</i>	7,8	39,6	40,9	1,4	3,8	0,2
Бородянський	0,9	46,8	43,4	2,6	1,5	0,3
Іванківський	3,6	22,5	44,8	0,2	11,8	0,1
Макарівський	1,4	65,5	27,3	1,3	1,1	0,2
Поліський	1,9	23,7	47,9	-	0,9	0,1
<i>Лісостепова зона</i>	14,6	76,5	12,0	4,7	3,4	1,3
Баришівський	1,0	80,7	10,0	3,5	0,4	5,5
Білоцерківський	1,3	76,0	10,4	3,7	2,2	1,1
Богуславський	0,8	65,5	25,6	2,1	1,0	0,5
Васильківський	1,2	74,1	14,0	4,5	1,8	1,5
Володарський	0,6	81,9	10,1	0,9	1,9	0,4
Згурівський	0,8	83,3	2,6	1,5	1,4	0,3
Кагарлицький	1,0	78,4	7,1	5,0	3,7	0,2
Миронівський	0,9	80,4	11,1	1,3	1,9	0,4
Переяслав-Хмельницький	1,5	64,3	12,3	2,1	15,9	-
Рокитнянський	0,7	69,5	21,3	2,0	2,1	0,7
Сквирський	1,0	83,4	7,3	1,4	1,9	11,8
Ставищанський	0,7	83,3	9,3	4,7	1,6	0,1
Таращанський	0,7	76,0	14,8	15,7	2,6	0,5
Тетіївський	0,7	80,8	9,3	2,4	12,7	0,4
Фастівський	0,9	67,0	22,6	20,0	-	0,4
Яготинський	0,8	84,0	2,4	3,1	-	0,5

Наслідком такої державної політики стало нераціональне використання земельно-ресурсного потенціалу області, погіршення якісного стану та продуктивності земель, неврегульованість зміни характеру функціонування землі як засобу ви-

робництва в економічній системі ринку, відсутність єдиної державної системи охорони земель як основного національного багатства.

Основними причинами, що стримують подальший розвиток ринкових земельних відносин та завершення земельної реформи, є:

- відсутність з боку органів виконавчої влади дієвого контролю за дотриманням земельного законодавства, використанням та охороною земель усіх категорій, а також за виконанням конституційних вимог щодо набуття громадянами та юридичними особами у власність земельних ділянок;
- неузгодженість земельного законодавства з цивільним, природоохоронним та господарським законодавством;
- неналежне фінансове забезпечення заходів земельної реформи;
- непроведення розмежування земель державної та комунальної власності;
- незавершеність грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення за межами населених пунктів;
- ускладнені процедури надання (продажу) земельних ділянок для будівництва, підприємницької діяльності, а також механізм приватизації земельних ділянок;
- невизначеність меж прибережних захисних смуг, земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення та особливо цінних земель;
- невизначеність охоронних зон, зон санітарної охорони, санітарно-захисних зон та зони особливого режиму використання земель;
- низький рівень проведення моніторингу земель, що не дає змоги фіксувати екологічний стан земельних ресурсів та визначати пріоритети в галузі раціонального використання та охорони земель;
- брак належних планово-картографічних матеріалів та інформації про стан ґрунтів;
- практичне припинення вжиття заходів щодо охорони земель, ґрунтових обстежень, локалізації територій техногенного забруднення земель тощо;
- недостатня забезпеченість галузі земельних відносин високопрофесійними кадрами.

За умов, що склалися у використанні земельно-ресурсного потенціалу області, проблема подальшого розвитку земельних відносин та обґрунтування оптимальної державної політики у цій сфері має розвиватися на основі програмно-цільового підходу щодо формування сталого землекористування шляхом концентрації науково-технічного та виробничого потенціалу і матеріально-технічних та фінансових ресурсів, а також координації діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій. Саме це зумовило розробку довгострокової Програми вдосконалення земельних відносин у Київській області (далі – Програма) [52].

Основною ознакою Програми є спрямованість її заходів на розв'язання нагальних проблем самодостатнього соціально-економічного та екологічного розвитку Київського регіону. Передусім це стосується підвищення ролі земельних відносин у формуванні та побудові соціально орієнтованого землекористування на засадах ринкової економіки.

Програмою визначено перелік завдань та заходів щодо: підвищення ефективності державного управління та контролю за раціональним використанням та охоро-

ною земель, додержанням законодавства при наданні, вилученні та купівлі-продажу земельних ділянок, захисту прав власності на землю, прискорення створення системи реєстрації таких прав, забезпечення особливого режиму використання земель оздоровчого, рекреаційного, природоохоронного та історико-культурного призначення, а також особливо цінних земель, формування та розвитку ринку земель і його інфраструктури, підвищення інвестиційної привабливості земель, підвищення ефективності державного регулювання ціноутворення у сфері земельних відносин; забезпечення проведення інвентаризації земель та громадського контролю за прийняттям рішень щодо регулювання земельних відносин, а також за використанням та охороною земель, удосконалення нормативно-правової та методичної бази розвитку ринкових земельних відносин, у тому числі щодо плати за землю, підвищення якості підготовки фахівців у сфері земельних відносин.

*Мета та основні завдання реформування земельних відносин в області.* Метою реформування земельних відносин в Київській області є визначення та сприяння реалізації державної політики з подальшого розвитку ринкових земельних відносин, вжиття пріоритетних заходів у галузі використання та охорони земель, землеустрою, запровадження сучасної автоматизованої системи земельного кадастру, яка б забезпечувала гарантування прав на землю, а також цивілізованого земельного ринку, підвищення інвестиційної привабливості землекористування.

Реалізація Програми як системи взаємопов'язаних організаційних, правових, науково-технічних, нормативно-методичних та фінансових заходів має забезпечити завершення в області земельної реформи, а також створення ефективного механізму регулювання земельних відносин та державного управління земельними ресурсами на засадах сталого розвитку.

*Пріоритетними завданнями державної політики у сфері розвитку земельних відносин на перспективу є:*

1. Розробка наукових основ земельного устрою та сталого землекористування в області.

2. Розмежування повноважень центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в галузі державного управління і контролю за раціональним використанням та охороною земель, що унеможливить дублювання їх функцій.

3. Здійснення державної інвентаризації земельного фонду області.

4. Формування сучасної інфраструктури ведення Державного земельного кадастру та реєстрації нерухомого майна.

5. Забезпечення спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів разом з відповідними органами місцевого самоврядування розмежування земель державної і комунальної власності.

6. Вжиття заходів з уніфікації процедур та скорочення строків прийняття рішень щодо надання (вилучення) земельних ділянок.

7. Завершення робіт з визначення (уточнення) меж населених пунктів.

8. Вжиття заходів щодо розроблення планів земельно-господарського устрою населених пунктів.

9. Проведення землевпорядних робіт з визначення та закріплення меж земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення.

10. Проведення робіт щодо встановлення меж територій лісового та водного фондів.

11. Установлення меж водоохоронних зон, прибережних захисних смуг, охоронних зон, зон санітарної охорони, санітарно-захисних зон та зон особливого режиму використання земель.

12. Забезпечення матеріалами дистанційного аерокосмічного зондування Землі для моніторингу земель, ведення земельного кадастру, землеустрою, ґрунтових, геоботанічних та інших обстежень земельного фонду (масштабу 1:10000).

13. Розробка проектів щодо формування земель комунальної власності територіальних громад і проектів розмежування земель державної та комунальної власності населених пунктів та за межами населених пунктів.

14. Розробка і впровадження механізму економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель, консервації деградованих та малопродуктивних земель.

15. Розробка та впровадження механізмів здійснення самоврядного та громадського контролю за прийняттям рішень щодо регулювання земельних відносин, а також за використанням та охороною земель.

16. Зміцнення науково-технічної бази та суттєве підвищення фахових вимог до ВНЗ, які здійснюють підготовку спеціалістів у галузі використання та охорони земель, землеустрою, земельного кадастру та земельного права.

17. Посилення контролю за дотриманням ліцензійних умов на проведення землевпорядних та землеоцінних робіт юридичними особами та іншими суб'єктами підприємницької діяльності.

*Шляхи і засоби виконання Програми.* Шляхи подальшого розвитку земельних відносин в області визначено на основі аналізу сучасного стану та головних проблем використання та охорони земельних ресурсів за такими напрямками:

- науково-технічне забезпечення земельних відносин;
- державне управління у сфері земельних відносин;
- основні результати і проблеми реформування земельних відносин;
- форми власності на землю і землекористування;
- охорона земель;
- моніторинг земель;
- державний земельний кадастр;
- землеустрій, вишукування і розвідування земельного фонду;
- державні гарантії прав на нерухомість;
- платність землекористування, оцінка земель;
- упровадження інформаційних технологій у сфері використання земель;
- стан використання та охорони земельних ресурсів;
- державний та громадський контроль за використанням земель.

Вирішення стратегічного завдання Програми – створення високоефективної територіально збалансованої системи землекористування та високоякісного природного середовища проживання населення і забезпечення сталого розвитку землекористування області – можливе тільки шляхом вжиття комплексу заходів з реформування власності на землю, формування земель комунальної власності територіальних громад і розмежування державної та комунальної власності на землю.

Ужиття заходів з використання правових та економічних важелів регулювання ринкових земельних відносин щодо купівлі-продажу земельних ділянок юридичними та фізичними особами забезпечить значне поповнення обласного бюджету коштами від продажу земельних ділянок.

Удосконалення та розвиток управління земельними відносинами вимагає створення ефективної системи планування використання та охорони земель, його просторового розвитку, забезпечення умов вільного ринкового обігу землі, гарантування права власності і права користування земельними ділянками, організації використання земель на платній основі, забезпечення їх охорони та постійного екологічного оздоровлення.

Одним із стратегічних шляхів поліпшення використання та охорони земель є оптимізація природокористування, яка полягає в удосконаленні структури категорій земель і земельних угідь для підвищення ефективності та інтенсивності землекористування, поліпшення їх інвестиційної привабливості, збільшення дохідності, забезпечення стійкості екосистем.

Особлива увага приділяється землям сільськогосподарського призначення. Передбачене значне зменшення площі ріллі та виробничих територій (особливо під відкритими розробками, кар'єрами, шахтами, відповідними спорудами промисловості, транспорту і зв'язку) з передачею вивільнених земель для інших видів використання, збільшення площі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, рекреаційного, оздоровчого та історико-культурного призначення, а також житлової та громадської забудови з підвищенням ефективності використання земель населених пунктів.

У поліській частині області найбільш гостра проблема – реабілітація радіаційно забруднених територій і залучення ресурсного потенціалу до народногосподарського обороту.

Особливої уваги потребують землі, де відбуваються негативні геологічні та інженерно-геологічні процеси і явища.

Пріоритетними у здійсненні земельної політики будуть розробка необхідної землевпорядної та містобудівної документації, удосконалення системи ведення земельно-кадастрової інформації, проведення топографо-геодезичних робіт, оцінка земель, розробка проектів організації земель природно-заповідного фонду, земель оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, встановлення меж охоронних і захисних зон.

Для фінансування заходів та завдань Програми потрібно залучати кошти державного бюджету, місцевих бюджетів та землевласників і землекористувачів, а також інших джерел фінансування, не заборонених законодавством України.

#### ***Основні напрями виконання Програми.***

*Установлення меж адміністративно-територіальних утворень.* Відповідно до ст. 173 Земельного кодексу України одиницями адміністративно-територіального устрою є райони, міста, райони в містах, селища і села. Адміністративно-територіальна одиниця являє собою компактну частину єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

На цей час актуальними є встановлення та зміна меж населених пунктів, що дасть можливість органам місцевого самоврядування найбільш ефективно здійс-

нювати управління земельними ресурсами для створення повноцінного середовища проживання та сприятливих умов їх територіального розвитку, забезпечення ефективного використання потенціалу територій із збереженням їх природних ландшафтів та історико-культурної цінності з урахуванням інтересів власників земельних ділянок і землекористувачів.

З цією метою необхідно розробити проекти землеустрою щодо встановлення і зміни меж близько 1 тис. населених пунктів, з них для 10 міст обласного значення з урахуванням містобудівної документації, а також передбачити закріплення меж адміністративно-територіальних утворень на місцевості відповідними межовими знаками.

*Інвентаризація земель.* Метою проведення інвентаризації земель населених пунктів та земель за їх межами є створення інформаційної бази для ведення державного земельного кадастру, регулювання земельних відносин, раціонального використання і охорони земельних ресурсів, оподаткування. Основний обсяг непроінвентаризованих земель припадає на землі лісового і водного фонду.

Обліковим об'єктом інвентаризації є земельна ділянка, що перебуває у власності або в користуванні юридичних та фізичних осіб.

Протягом наступних п'яти років в області передбачено провести інвентаризацію земель населених пунктів на площі 244 тис. га та 606,1 тис. га земель за межами населених пунктів.

*Розмежування земель державної та комунальної власності.* Одним з головних елементів сучасної земельної реформи є формування земельних відносин у муніципальних утвореннях. Необхідність більш ефективного і раціонального використання земельних ресурсів у державі потребує розмежування земель державної і комунальної власності. Правові основи розмежування земель державної і комунальної власності закладені в Конституції України, законах України "Про розмежування земель державної і комунальної власності", "Про місцеве самоврядування" та "Про місцеві державні адміністрації". Зокрема, ст. 142 Конституції України визначено, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування поряд з іншими ресурсами є земля, яка перебуває у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, районів у містах.

Земельним кодексом України урегульовано питання володіння, користування та розпорядження земельними ділянками спільної власності на землю громадян, юридичних осіб і територіальних громад. Безперечно, що запровадження власності територіальних громад на землю має виняткове значення для подальшого розвитку місцевого самоврядування. Це підтверджується досвідом багатьох розвинених країн світу, де найбільша кількість міських земель перебуває у муніципальній власності й надається користувачам в оренду.

За прогнозами, муніципальна власність в населених пунктах області становитиме близько 300 тис. га.

З метою визначення земель державної та комунальної власності програмою передбачено складання проектів розмежування земель державної та комунальної власності, встановлення в натурі (на місцевості) меж відповідних земельних ділянок, виготовлення документів на право комунальної власності на землю.

Розмежування земель державної та комунальної власності передбачає здійснення організаційно-правових заходів щодо розподілу існуючих земель державної



власності на землі територіальних громад та землі держави за рішеннями уповноважених на те органів виконавчої влади і за згодою відповідних громад, а також щодо визначення і встановлення в природі (на місцевості) меж земельних ділянок державної і комунальної власності. Це необхідно здійснити для забезпечення прав територіальних громад на володіння, доцільне економічне, ефективне користування і розпорядження земельними ділянками в інтересах громадян. Підставою для виконання робіт мають бути спільні рішення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Передбачається розмежування земель державної і комунальної власності в межах населених пунктів на площі 388,2 тис. га і поза межами населених пунктів – на площі 1221,03 тис. га.

*Формування, розвиток та удосконалення ринку землі.* Для формування ринку землі і визначення її ринкової вартості в області виконуються роботи з визначення експертної грошової оцінки земельних ділянок які перебувають у власності юридичних та фізичних осіб з метою їх купівлі-продажу як на первинному так і на вторинному ринку землі. Ці роботи плануються виконувати в подальшому за кошти землевласників. Значні обсяги робіт з експертної грошової оцінки виконуються також і на земельних ділянках, на яких розміщені об'єкти нерухомого майна з метою викупу їх із земель державної власності. Ці роботи виконуються за кошти майбутніх власників земельних ділянок. З метою більш ефективного управління земельними ресурсами органами виконавчої влади та місцевого самоврядування передбачається залучення коштів державного бюджету для визначення експертної грошової оцінки таких земельних ділянок.

Важливу роль у розвитку ринку землі відіграють земельні аукціони. Об'єктами земельних аукціонів в подальшому можуть бути земельні ділянки, що перебувають у державній та комунальній власності. Для проведення земельних аукціонів передбачено виділення коштів державного бюджету для підготовки пакету документів: юридичних, землепорядних, землеоціночних.

*Заходи з охорони земель.* Передбачається, що розвиток земельних відносин в аграрній сфері найближчими роками має сприяти: концентрації сільськогосподарських угідь в активній частині сільського населення, повному забезпеченню потреби жителів у земельних ділянках для ведення особистого селянського господарства, сінокошення і випасання худоби, садівництва і городництва; задоволенню потреб у земельних ділянках працівників соціальної сфери на селі, еволюції частини селянських господарств у напівтоварні і товарні виробничі структури, запровадженню обмежень і обтяжень сільськогосподарського землеволодіння і землекористування, створенню інфраструктури ринку сільськогосподарських угідь, забезпеченню його державного регулювання, раціоналізації землекористування економічними методами.

Охорона земель сільськогосподарського призначення забезпечується на основі реалізації комплексу заходів щодо збереження продуктивності сільськогосподарських угідь, підвищення їх екологічної стійкості та родючості ґрунтів, впровадження екологічно та економічно обґрунтованих систем ведення сільського господарства з контурно-меліоративною організацією території, адаптованих до місцевих умов технологій, а також обмеження вилучення (викупу) особливо цінних ґрунтів для несільськогосподарських потреб.

Програмою передбачено такі види охорони земель сільськогосподарського призначення: захист земель від ерозії, заболочення, вторинного засолення, зсувів, переущільнення, забруднення промисловими, радіоактивними та хімічними речовинами, рекультивація порушених земель, поліпшення сільськогосподарських земель, створення поєданих лісосмуг, інших ґрунтозахисних лісонасаджень.

Важливим елементом Програми є необхідність розроблення та впровадження проектів землеустрою, які дають змогу враховувати конкретні умови землекористування, його ґрунтово-кліматичні ресурси і на цій основі диференційовано визначати комплекс збалансованих заходів з використання та охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, формування екологічно безпечних агроландшафтів, а також включення цих земель в екологічну мережу.

Принциповим напрямом використання земель сільськогосподарського призначення у межах міст є поступове скорочення площі земель, наданих для товарного сільськогосподарського виробництва, з метою використання цих територій для містобудівних потреб.

Кожна з восьми категорій земель несільськогосподарського призначення області має свої особливості щодо використання у період дії Програми та відрізняється за основними напрямками охорони.

Використання та охорона земель житлової і громадської забудови здійснюватиметься відповідно до положень Схеми планування території Київської області. У процесі провадження містобудівної діяльності Програмою передбачається реалізація таких заходів з охорони земель: максимальне збереження площі земельних ділянок з родючим шаром ґрунту і рослинним покривом, зняття та складування у визначених місцях родючого шару ґрунту з наступним його використанням для поліпшення малопродуктивних угідь, рекультивації земель та благоустрою населених пунктів і промислових зон, запобігання порушенню гідрологічного режиму водних об'єктів, дотримання екологічних вимог, установлених законодавством України, під час проектування, розміщення та будівництва об'єктів.

Сучасний стан особливо цінних земель природно-заповідного фонду області спонукає до перегляду пріоритетів при формуванні природно-заповідної мережі у напрямі збільшення кількості територій поліфункціонального призначення, які створюються як для збереження природних комплексів, так і для забезпечення соціальних функцій.

Актуальним залишається завдання щодо проведення інвентаризації та правового оформлення використання територій природно-заповідного фонду за користувачами з урахуванням вимог формування та розвитку рекреаційного середовища.

Створення нових та упорядкування існуючих об'єктів природно-заповідного фонду здійснюватиметься за проектами землеустрою, якими передбачається оптимізація мережі природно-заповідного фонду, розширення площ екомережі, резервування в процесі земельної реформи цінних для заповідання природних територій та об'єктів, протияружні заходи, протипаводкові заходи, берегоукріплення, проти-зсувні роботи, рекультивація порушених земель.

Слід провести інвентаризацію та дослідження рекреаційних ресурсів, розробити кадастр та схеми використання земель будинків відпочинку, пансіонатів, об'єктів фізичної культури та спорту, туристичних баз, кемпінгів, стаціонарних туристично-оздоровчих таборів, будинків рибалок і мисливців, дитячих та спортив-

них таборів. Буде здійснюватися розвиток курортів, санаторно-курортних закладів, лікувально-оздоровчих зон, використання особливо цінних, унікальних та загальнопоширених природних лікувальних ресурсів. Забезпечуватиметься дотримання режиму курортних територій, округів і зон санітарної (гірничо-санітарної) охорони, схем медичного зонування, запобігання негативним природним явищам (зсувам, яроутворенню, підтопленню, руйнуванню берегів) та вжиття заходів щодо охорони земельних ділянок, на яких добуваються мінеральні води, а також розміщених у кліматичних та інших природних умовах, сприятливих для лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань.

Необхідно розпочати систематичну роботу з визначення меж та встановлення режимів охорони і використання територій пам'яток, їхніх охоронних зон, охоронюваних археологічних територій, затвердження в установленому порядку значених меж та режимів, їх включення до державного земельного кадастру та містобудівної документації. Використання земель історико-культурного призначення за визначеними напрямками має забезпечити збереження самих пам'яток і врахування історичних особливостей прилеглих територій. Охорона земель історико-культурного призначення здійснюватиметься шляхом включення їх до складу екомережі, заборони вилучення (викупу) для інших потреб як особливо цінних та техногенного впливу на них. Установлюватимуться охоронні зони, зони регулювання забудови, зони охоронюваного ландшафту, зони охорони археологічного культурного шару із заборону діяльності, яка негативно впливає або може вплинути на дотримання режиму використання цих земель.

Першочерговим завданням у сфері охорони земель лісового фонду є їх інвентаризація та документальне встановлення меж. Будуть формуватися лісомеліоративні системи з поліфункціональними властивостями, які об'єднують лінійні та площинні елементи захисних насаджень. У системі захисних лісонасаджень переважатимуть стокорегулюючі лісосмуги вздовж річок, насадження навколо водойм, прияружні та прибалкові насадження, що забезпечить створення на схиліх землях каркасу з вираженими меліоративними функціями. Крім лінійної системи, в агроландшафтах створюватимуться суцільні протиерозійні і водоохоронні лісові насадження на деградованих, малопродуктивних та забруднених радіонуклідами землях, у ярах та балках, кам'янистих місцях і на пісках, уздовж магістральних шляхів, річок та навколо водойм.

Розробляючи та вживаючи заходів з охорони земель водного фонду у разі надання у власність або користування земельних ділянок у межах водного фонду передбачається здійснювати охорону земель водного фонду із: збереженням унікальних природних комплексів водно-болотних угідь та включенням їх до складу екомережі, створенням та упорядкуванням водоохоронних зон і прибережних захисних смуг; підтриманням встановленого режиму на територіях водоохоронних зон та прибережних захисних смуг; зменшенням техногенного навантаження; реалізацією заходів щодо: захисту земель від негативних геологічних процесів при розміщенні водогосподарських об'єктів, очищення балок, малих річок та їх долин від продуктів ерозії.

Основним завданням щодо подальшого використання та охорони земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення є оптимізація землекористування у вказаних галузях для забезпечення їх ефективно-

го функціонування та розвитку. Передбачається скорочення площ земель промисловості, особливо земель під відкритими розробками, кар'єрами, шахтами та відповідними спорудами.

Підвищення ефективності використання земель промисловості здійснюватиметься за такими напрямками: розміщення нових промислових об'єктів на угіддях гіршої якості; зменшення техногенного навантаження на землі в промислових районах шляхом винесення шкідливих з санітарного погляду промислових підприємств у нові райони, обмеження будівництва промислових об'єктів у великих і середніх містах, урахування потреб формування екомережі в частині запобігання необґрунтованої фрагментації території, облаштування переходів для міграції тварин, захисних парків, шумозахисних стінок тощо, забезпечення вимог щодо використання земель у санітарно-захисних зонах навколо промислових підприємств.

Підвищення ефективності використання земель залізничного та автомобільного транспорту здійснюватиметься за такими напрямками: раціональний вибір трас транспортної мережі з урахуванням потреб формування екомережі та з мінімізацією їх проходження через орні землі, лісові угіддя та з урахуванням якісних характеристик цих угідь, створення в смугах відведення захисних лісових насаджень, застосування ґрунтозберігаючих технологій при будівництві нових залізничних та автомобільних доріг, проведенні ремонтних робіт з мінімальним прокладанням під'їздів до залізничного полотна, оптимізація під'їзних колій на станціях і в товарних парках з метою виведення з балансу залізниці земель, які розміщені під коліями, що не використовуються, приведення в належний екологічний стан земельних ділянок на станціях і в товарних парках, які перебувають на балансі Укрзалізниці, будівництво за умови еколого-економічної доцільності установок і споруд з утилізації відходів на залізничному транспорті з вивільненням значних за обсягом площ зайнятих ними земель.

Програмою передбачені заходи щодо охорони земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення.

Заплановано розробку землевпорядної документації щодо встановлення навколо та вздовж режимотворюючих об'єктів охоронних зон, санітарних та інших зон, зон особливого режиму використання земель, складання спеціальних тематичних карт щодо обліку та стану особливо цінних земель.

*Контроль за використанням та охороною земель* полягає в забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та громадянами земельного законодавства України. Він поділяється на державний, самоврядний та громадський.

Програмою передбачена розробка системи заходів щодо державного та міжвідомчого контролю за додержанням законодавства при наданні, вилученні та продажі земельних ділянок.

Державний контроль за використанням та охороною земель здійснюється уповноваженими органами виконавчої влади по земельних ресурсах, а за додержанням вимог законодавства про охорону земель – спеціально уповноваженими органами з питань екології та природних ресурсів.

Самоврядний контроль за використанням та охороною земель здійснюватиметься сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами.

Громадський контроль за використанням та охороною земель передбачено здійснювати громадськими інспекторами, які призначаються відповідними органами місцевого самоврядування і діють на підставі положення, затвердженого центральним органом виконавчої влади по земельних ресурсах.

Програмою передбачений комплекс заходів щодо покращання ведення *державного земельного кадастру* та залучення для цього зацікавлених організацій і відомств. Відповідно до Земельного кодексу України, постанови Кабінету Міністрів України від 12 січня 1993 р. № 15 “Про порядок ведення державного земельного кадастру” (із внесеними змінами), Програми створення автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 2 грудня 1997 р. № 1355 потрібно розробити автоматизовану систему ведення земельного кадастру. Вказану систему потрібно створити на основі сучасних комп’ютерних та інформаційних технологій, що дасть змогу перейти на якісно новий рівень управління в галузі використання та охорони земель.

Згідно з Земельним кодексом України державний земельний кадастр включає дані: про кадастрове зонування, кадастрові зйомки, бонітування ґрунтів, економічну оцінку земель, грошову оцінку земельних ділянок, державну реєстрацію земельних ділянок, облік кількості та якості земель. Тому до виконання земельно-кадастрових робіт потрібно залучити науково-дослідні, проектні, проектно-розвідувальні, картографічні підприємства, установи, організації та відповідні органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування для остаточної фіксації результатів реєстрації земельних ділянок та обліку земель.

Право власності на земельну ділянку і право постійного користування земельною ділянкою посвідчується державними актами. Форма державних актів затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2002 р. № 449.

Право оренди землі оформляється і посвідчується договором, який реєструється відповідно до закону.

На сьогодні потребують оформлення правостановлюючих документів на земельні ділянки близько 730 тис. громадян. На стадії виконання робіт із землеустрою щодо складання документів, що посвідчують право на земельні ділянки, перебуває 52,7 тис. державних актів.

Згідно з чинним законодавством використання землі в Україні є платним. Плата за землю справляється у вигляді земельного податку або орендної плати, що визначається залежно від нормативної грошової оцінки земель. Підставою для нарахування земельного податку є дані державного земельного кадастру.

Нормативна грошова оцінка земельних ділянок використовується також для визначення державного мита при обміні, спадкуванні та даруванні земельних ділянок згідно із законом.

Нормативна грошова оцінка землі дає можливість органам місцевого самоврядування поряд з нормативно-організаційними методами управління розвитком територій реалізувати свої регулятивні повноваження на підставі створення економічних умов і стимулів для раціонального використання земель населених пунктів, а також для формування фінансово-економічної бази відповідних рад за рахунок справляння плати за землю.

Нормативній грошовій оцінці в області підлягають землі населених пунктів: 10 міст обласного значення загальною площею 29 тис. га, 13 міст районного значення за-

гальною площею 14,5 тис. га, 30 селищ міського типу загальною площею 18,7 тис. га, 1134 сільських населених пунктів загальною площею 388,2 тис. га.

Передусім передбачається проведення нормативної грошової оцінки у тих 47 населених пунктах, де вона взагалі не виконувалась. В інших населених пунктах передбачається уточнення оцінки земель, оскільки в останні роки їх межі значно змінилися у зв'язку з розширенням забудованих територій. Переважно це стосується приміських районів м. Києва.

Необхідність уточнення нормативної грошової оцінки населених пунктів зумовлена також і тим, що така оцінка виконувалась в основному у 1996–1998 рр. і ці розрахунки вже втратили юридичну силу згідно з чинним законодавством.

Програмою передбачається уточнення нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення на площі 925,4 тис. га, яка була проведена понад 10 років тому, а згідно із Законом України “Про оцінку земель” така оцінка має проводитися не рідше ніж один раз у 5–7 років.

В основу нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення покладено рентний дохід, який створюється в процесі виробництва зернових культур і визначається за даними економічної оцінки земель, проведеної в 1988 р. Економічна оцінка земель здійснювалась на основі багаторічних даних про господарську діяльність колгоспів і радгоспів. Згідно з цими даними і була проведена в 1995 р. грошова оцінка земель сільськогосподарського призначення (нині нормативна) в розрізі сільськогосподарських підприємств, які на сьогодні вже не існують.

У зв'язку з цим Програмою передбачається апробація нової методики економічної оцінки земель на прикладі природно-сільськогосподарського району області. Для нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення в межах природно-сільськогосподарських та адміністративних районів доцільно залучити бюджетні кошти, а оцінку окремих земельних ділянок здійснювати за кошти їх власників і землекористувачів.

Нормативній грошовій оцінці підлягають землі несільськогосподарського призначення (крім населених пунктів) загальною площею 906,1 тис. га. В основу нормативної грошової оцінки цих земель покладено капіталізований рентний дохід або нормативний середньорічний економічний ефект, що створюється внаслідок використання відповідних земельних ділянок. У зв'язку з цим така робота буде проводитися в розрізі різних категорій земель, оскільки базується на різних методичних підходах, а саме на нормативній грошовій оцінці земель:

- промисловості, транспорту, зв'язку, оборони та іншого призначення;
- природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення;
- водного фонду;
- лісового фонду;
- запасу.

Проводити нормативну грошову оцінку земель несільськогосподарського призначення передбачається за кошти конкретних юридичних та фізичних осіб – користувачів та власників відповідних земельних ділянок.

***Механізм виконання програми.***

*Організаційне забезпечення виконання Програми покладається на Київське об-*

ласне Головне управління земельних ресурсів, яке одночасно є замовником. Замовник здійснює загальне керівництво реалізацією заходів і завдань, передбачених Програмою, або в разі необхідності призначає її керівника шляхом укладення договору (контракту), залучає до виконання Програми місцеві органи виконавчої влади, а на конкурсних засадах – підприємства, установи та організації незалежно від форми власності. Контроль за виконанням Програми здійснюється Київською обласною радою.

*Наукове забезпечення.* Для виконання Програми необхідно забезпечити збалансоване поєднання фундаментальних і прикладних досліджень за такими напрямками: створення системи оцінки раціонального використання та охорони земель на принципах взаємодії суб'єктів власності і користування та формування сталого землекористування; створення автоматизованої системи збирання, збереження і використання інформації про кількісний та якісний стан земельних ресурсів і оцінки земель для оперативного отримання інформації, потреб прогнозування, планування та проектування; планування, прогнозування і організація раціонального використання та охорони земель з дослідженням екологічних і економічних чинників; проведення (удосконалення) природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, ґрунтово-ерозійного та інших видів районування земель; розробка спеціальних тематичних карт і атласів стану земель; еталонів документації із землеустрою в частині використання та охорони земель.

Кадрове забезпечення Програми полягає у збереженні наукового потенціалу, підвищенні його кваліфікації, зокрема через аспірантуру та докторантуру наукових установ відповідного профілю, проведенні науково-практичних семінарів та конференцій у галузі земельних відносин, упровадженні стажування спеціалістів в аналогічних службах інших держав та ін.

*Землепорядне забезпечення.* Відповідно до Земельного кодексу України землеустрій став одним з основних механізмів державного управління в галузі використання та охорони земельних ресурсів. Виходячи із аналізу сучасного стану використання земельних ресурсів області землепорядне забезпечення виконання Програми має бути спрямоване на підвищення ефективності функціонування нової системи земельних відносин на основі власності на землю, забезпечення рівних прав власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад і держави.

Для досягнення цієї мети необхідно:

- розробити Програму використання та охорони земель Київської області на період до 2015 року;
- завершити інвентаризацію всіх земель області;
- розробити проекти землеустрою щодо: встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних утворень; формування земель комунальної власності територіальних громад і проекти розмежування земель державної та комунальної власності; а також встановлення меж і організації території природно-заповідного фонду й іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення;
- скласти Схеми землеустрою і підготувати техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних утворень з метою визначення перспективи щодо використання та охорони земель для підготовки обґрунтованих пропозицій у галузі земельних відносин, організації раціонального використання та охорони земель, перерозподілу земель з урахуванням потреб

сільського, лісового та водного господарств, розвитку сіл, селищ, міст, територій оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення, природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення тощо;

– постійно розробляти землепорядку документацію для забезпечення і юридичного оформлення прав на земельні ділянки в процесі їх відведення (викупу), а також здійснення цивільно-правових угод і забезпечення відповідних даних для створення основи ведення державного земельного кадастру та здійснення державної реєстрації прав на земельні ділянки.

*Топографо-геодезичне забезпечення* є основним картографічним інформаційним ресурсом для ведення земельного кадастру, моніторингу, використання та охорони земель і прийняття управлінських рішень. Розвиток топографо-геодезичної та картографічної діяльності неможливий без запровадження сучасних ГІС-технологій з використанням методів супутникових спостережень, проведення аерознімальних робіт із застосуванням сучасного обладнання, використання цифрових методів дистанційного зондування Землі та космічних матеріалів.

Програмою, передусім, передбачається виконання повного комплексу топографо-геодезичних та аерофотознімальних робіт зі створення планово-картографічної основи на територію області, що базується на: актуальності, точності, відповідності вимогам усіх землевласників і землекористувачів, підтримка в електронному вигляді. Цю роботу необхідно провести одночасно з інвентаризацією земель області.

*Фінансове забезпечення* заходів Програми здійснюватиметься за рахунок фінансування з Державного і місцевих бюджетів, коштів, які надійдуть від підприємств та організацій в порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, а також за рахунок коштів власників землі і землекористувачів.

Потреба в коштах і джерелах фінансування для забезпечення обсягів заходів і завдань, передбачених Програмою, визначена відповідно до чинного законодавства. Основою для розрахунків є закони України “Про охорону земель”, “Про землеустрій”, а також Податковий кодекс України. Питомі показники вартості обсягів заходів визначені за нормативами і даними, що фактично склалися.

*Інформаційне забезпечення* Програми, яке неможливе без формування та ефективного використання інформаційних ресурсів, сучасних технічних засобів та інформаційних технологій є одним з найважливіших чинників її успішного виконання.

Основними напрямками інформаційного забезпечення є: створення єдиних засад формування об’єктивної інформації про стан земельних ресурсів і комплексу заходів щодо відтворення та охорони ґрунтів; створення інформаційного банку даних з питань проведення єдиної науково-технічної політики, пов’язаної з виконанням заходів Програми, а також створення інформаційного банку даних щодо продажу земельних ділянок, їх розміщення і вартості та про відведення ділянок для суспільних потреб, інформаційного забезпечення продажу земельних ділянок (оголошення, реклама тощо), висвітлення стану використання та охорони земель у засобах масової інформації. Особливо важлива висока якість інформаційного забезпечення управління земельними ресурсами для районів зі складним екологічним станом, де спостерігаються негативні природні та інженерно-геологічні процеси, які призводять до виснаження природно-ресурсного потенціалу, забруднення і деградації земель.

Передбачається життя заходів щодо вдосконалення роботи інформаційно-



консультативних служб з надання допомоги землевласникам і землекористувачам у складі органу Київського обласного Головного управління земельних ресурсів, а також забезпечення подальшого розвитку цих служб у районах, розширення переліку послуг і збільшення кількості користувачів. Необхідно підвищити мобільність і забезпечити правильність реагування на звернення фізичних чи юридичних осіб, поліпшити взаємодію органів, уповноважених здійснювати контроль за дотриманням земельного законодавства.

*Очікувані результати виконання Програми.*

Унаслідок реалізації Програми підвищиться ефективність регулювання земельних відносин в області, буде досягнутий сталий розвиток землекористування, поліпшиться використання та охорона земель. Значно збільшаться обсяги надходжень коштів до обласного бюджету від плати за землю та продажу земельних ділянок, у тому числі і на конкурентних засадах.

Реалізація заходів і завдань Програми дасть змогу:

*у правовій та нормативно-технічній сфері:*

– реально забезпечити і гарантувати право приватної власності та інші права на землю всім суб'єктам земельних відносин;

– використовувати землі землевласниками та землекористувачами лише відповідно до правовстановлюючих документів;

– забезпечити реєстрацію правочинів щодо земель усіх категорій, доступ до реєстру лише обмеженому колу органів державної влади, визначеному законом;

– унормувати процедури переходу прав на земельні ділянки з мінімально необхідними витратами часу;

– оптимізувати державне управління та контроль за дотриманням усіма суб'єктами норм і правил у сфері раціонального використання та охорони земель;

– забезпечити, відповідно до міжнародних стандартів оцінку земельних ресурсів та довести її результати до учасників земельних відносин;

*в еколого-економічній сфері:*

– підвищити ефективність використання природно-ресурсного потенціалу земель та гарантувати стратегічну продовольчу безпеку держави;

– забезпечити охорону земель як основного національного багатства Українського народу;

– створити умови для підтримання сприятливого навколишнього природного середовища;

– забезпечити інвестиційно-привабливе середовище щодо залучення коштів у реальний сектор економіки, зокрема в сільське господарство;

– забезпечити пріоритетний вимог екологічної безпеки у використанні землі як просторового базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва;

– досягнути техногенно-екологічної безпеки життєдіяльності людини відповідно до екологічно допустимих рівнів використання земель;

*у соціальній сфері:*

– забезпечити доступ громадян до землі як ресурсу людського розвитку, до природно-лікувальних ресурсів та історико-культурної спадщини;

– створити та підтримувати сприятливе середовище проживання;

– зберегти існуючі та створити нові робочі місця;

– залучати громадськість до участі в прийнятті рішень у сфері земельних відносин як при розпорядженні землями, так і при формуванні законодавчого поля земельних відносин.

#### **6.4. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ РЕГІОНУ**

Підвищення ефективності регіональної політики у сфері земельних відносин пов'язується із застосуванням сучасних методів та механізмів управління земельними ресурсами з метою забезпечення сталого землекористування.

Економічний механізм взаємовідносин органів виконавчої влади і місцевого самоврядування потребує належного фінансування робіт щодо розроблення та затвердження у встановленому порядку проектів розподілу територій кварталів; землепорядних робіт, необхідних для проведення розмежування земель державної і комунальної власності.

Для належного функціонування організаційного механізму взаємовідносин органів виконавчої влади і місцевого самоврядування необхідно:

– удосконалити діяльність органів, які здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель, порядок їх взаємодії з прокуратурою, органами внутрішніх справ та запровадити практику систематичного проведення спільних комплексних перевірок додержання суб'єктами земельних відносин земельного законодавства;

– створити координаційні органи, що здійснюють на міжвідомчій основі контроль за використанням земель.

Для вдосконалення соціального механізму потрібно:

– здійснювати самоврядний контроль за використанням та охороною земель, передбачений ст. 189 Земельного кодексу України та ст. 33 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”;

– проводити профілактичну роботу із запобігання порушення земельного законодавства, інформувати населення про діяльність органів, які здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель;

– оцінювати ступінь задоволеності населення якістю послуг, діяльністю установ, що надають послуги з питань землеволодіння та розпорядження землями.

У процесі розвитку демократичних форм правління важливо у державній політиці дотримуватись пріоритету самоврядних ініціатив. Органи місцевого самоврядування виконують багато функцій, пов'язаних з управлінням вирішенням місцевих проблем територіальних громад, серед яких ефективно управління земельними відносинами займає одне з основних місць. У цьому розумінні дослідження методологічних особливостей управління земельними відносинами в роботі органів місцевого самоврядування є, безперечно, актуальною проблемою науки державного управління на сучасному етапі.

Вивчення основних причин незадовільного управління земельними ресурсами свідчить, що підвищення ефективності цього процесу залежить насамперед від зміцнення матеріально-технічної бази державних органів з питань земельних ресурсів та чіткого розмежування повноважень органів державної влади і органів місцевого самоврядування у сфері управління земельними ресурсами. Це потребує

внесення відповідних коректив у закони України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”.

Потрібно враховувати те, що розподіл та перерозподіл землі в різних галузях народного господарства здійснювався переважно без належного еколого-економічного та соціального обґрунтування. Саме це зумовлює необхідність пошуку шляхів удосконалення земельних відносин в Україні, підґрунтям яких є форма власності на землю, створення багатокладної економіки, що сприятиме вирішенню проблеми ефективного землекористування.

З методологічного погляду основними особливостями реформування земельних відносин на регіональному рівні можна визначити:

- 1) узгодженість приватних, громадських та державних інтересів;
- 2) відкритість дій з управління використанням земель та їх розподілом;
- 3) гарантування прав на земельну ділянку;
- 4) достовірність обмежень прав щодо використання земельних ділянок;
- 5) стабільність типів використання землі;
- 6) можливість визначення найдоцільнішого використання землі власником або користувачем земельної ділянки.

Нові земельні відносини мають ґрунтуватися на визнанні за суспільством в особі загальнодержавних або місцевих органів влади права контролювати земле-власників щодо характеру використання належних їм земельних ділянок, можливих змін цього використання та гарантувати землевласникам права, установлені законами.

Управління земельними відносинами необхідно розглядати у двох суперечливих площинах: державній та індивідуальній. Перша спрямована на досягнення цілей, визначених інтересами суспільства, друга безпосередньо стосується інтересів власника. Цей процес має базуватися на цілісній, збалансованій та науково обґрунтованій концепції розвитку земель від національного до місцевого рівня. Аналіз цілей та завдань управління землекористуванням свідчить, що в процесі розвитку будь-яких адміністративно-територіальних утворень визначальними є пріоритети сталого розвитку, пов'язані із забезпеченням охорони навколишнього природного середовища, соціальним та економічним розвитком територій, що визначаються на державному рівні. Кожному рівню управління притаманні власні, об'єктивно обумовлені масштабами об'єкта, ступені конкретизації та деталізації цілей, завдань і шляхів їх реалізації. На державному та регіональному рівнях приймаються стратегічні й тактичні рішення. На місцевому рівні, що характеризується найбільшою кількістю суб'єктів управління і суб'єктів прав, реалізується всі заплановані заходи щодо виділення та використання відповідних земель.

Огже, створення й запровадження в практику управління землекористуванням сучасних методів і механізмів, сприятиме збереженню збалансованого середовища життєдіяльності суспільства, демократизації процесу управління та забезпеченню правової захищеності землевласників.

Забезпечення оптимального середовища проживання на регіональному рівні забезпечується, передусім, завдяки створенню збалансованої функціонально-планувальної структури. Це є складний багатоінтеграційний процес, що включає методично впорядковане, послідовне вирішення низки завдань із застосуванням певних методів. Систематизація та аналіз сукупності існуючих у світі методів управління

земельними відносинами дали можливість об'єднати їх у п'ять груп стосовно управління земельними відносинами органами місцевого самоврядування: правові, планувальні, економічні, адміністративні та методи судочинства.

Завдяки правовим методам формується сукупність обов'язкових юридичних принципів, норм і правил, що охороняються державою. Планувальні методи забезпечують прогнозування економічного, соціального та просторового розвитку територій і створюють базис для прийняття обґрунтованих рішень стосовно використання та розвитку земель, економічні спрямовані на стимулювання розвитку певних видів земельних відносин за рахунок впливу органів місцевого самоврядування на рух сукупного суспільного продукту та фінансового впливу. Адміністративні методи ґрунтуються на організаційних та узгоджувально-розпорядчих засадах впливу суб'єкта управління на їх об'єкт, шляхом здійснення повноважень різними органами місцевого самоврядування. Завдяки методам судочинства вирішуються суперечливі питання, не врегульовані іншими методами. Співвідношення застосування певних методів зумовлюється особливостями та складністю рішень, які приймаються. Ефективність використання будь-яких методів та отримання бажаного результату можуть бути гарантованими лише за наявності необхідного і достатнього законодавчого, технологічного, фінансового, інформаційного та кадрового забезпечення.

У процесі дослідження законодавство у сфері управління територіальним землекористуванням було структуровано за напрямками, що дало можливість оцінити його досконалість і складність, зокрема земельні та майнові відносини; містобудівну, інвестиційну, землевпорядну та кадастрово-реєстраційну діяльність; здійснити оцінку земель, плати за землю та компенсаційних витрат; обмеження прав власності щодо володіння, забудови та іншого використання земель.

У результаті аналізу нормативно-правової бази необхідно виявляти невизначеність певних питань або невідповідність окремих положень сучасним соціально-економічним умовам. Відповідно до цього потрібно визначати першочергові напрями, які потребують коригування законодавчо-нормативної бази: методологія містобудівного управління, розподіл повноважень містобудівної, землевпорядної та кадастрової діяльності щодо питань управління та формування інформаційного забезпечення прийняття рішень, вилучення земель для суспільних потреб та відшкодування збитків, відповідальність за порушення земельного й містобудівного законодавства.

Вивчення основних функцій у класичній теорії управління та їх адаптація до управління землекористуванням дало змогу виділити три відносно відокремлених етапи державного управління, які забезпечують вплив суб'єкта управління на об'єкт: планування землекористування, реалізація запланованих заходів та моніторинг використання земель. Планування землекористування здійснюється шляхом розробки та ухвалення містобудівної і землевпорядної документації відповідно до визначених у державних програмах суспільних пріоритетів. Етап реалізації останніх передбачає справляння адміністративного та фінансового впливу суб'єкта управління на об'єкт. Особливістю цього етапу є те, що він здійснюється в умовах недостатнього досвіду, високого ступеня законодавчої та інформаційної невизначеності та обмеженості в часі. Моніторинг – заключний етап у циклічному багатітераційному ланцюгу процесу управління – спрямований на систематичне спостереження за

використанням та забудовою земель, відстеження і оцінку впливу змін у землекористуванні на навколишнє середовище.

Ефективність засобів управління земельними відносинами в діяльності органів місцевого самоврядування має ґрунтуватися на тому, що найдоцільніший тип використання землі визначатиметься рішенням не чиновників, а численних власників та користувачів земельних ділянок. Це, у свою чергу, сприятиме зростанню вартості земель, покращенню добробуту громадян, економічному розвитку території, на якій вони проживають, і держави загалом. Органи влади населеного пункту мають проводити політику, спрямовану на підвищення цінності земель державної, комунальної та приватної власності шляхом розвитку інженерної інфраструктури, благоустрою, інженерної підготовки території тощо.

Політика органів місцевого самоврядування щодо вдосконалення земельних відносин має бути спрямована на максимальне залучення вітчизняних та іноземних інвестицій у сферу торговельного, готельного, транспортного, офісного будівництва, зовнішнього благоустрою території, рекреаційної діяльності, реконструкції неефективних виробництв в офісні центри тощо, цільове надання земельних ділянок у довгострокове користування з правом подовження термінів землекористування на бажаний інвестору строк або викупу їх відповідно до закону.

Нові земельні відносини в місті потребують запровадження сучасних методів управління землекористуванням. Цілями вдосконалення земельних відносин на регіональному рівні мають стати: створення ефективної системи планування використання земель територіальної громади, їх територіального розвитку, усунення юридичних перешкод для вільного обігу землі серед громадян та юридичних осіб, гарантування прав власності на землю і землекористування, організація використання земель на платній основі, забезпечення їх охорони в інтересах територіальної громади, населення країни загалом.

В умовах функціонування різних форм власності на землю все більшого значення набувають права захищеність, точність розмірів, об'єктивність оцінки природоохоронних властивостей землі, а звідси потенційної прибутковості конкретної земельної ділянки. У такий спосіб створюється відповідна привабливість інвестування, а також можливість робити зміни для запровадження нових технологій або виробництва. Законне підтвердження права власності на землю або користування землею досягається шляхом запровадженням єдиної державної земельно-реєстраційної системи за умови чіткого й постійного земельного законодавства.

Моніторинг земель має базуватись на єдиній чіткій системі обліку. На первинному ринку існує жорсткий контроль, який здійснюється в процесі вилучення земель із державної і комунальної власності та під час проведення всіх узгоджувально-дозвільних процедур. На вторинному ринку у разі придбання забудованих земельних ділянок шляхом укладання цивільно-правових угод важко відстежити зміни у функціональному використанні і потужності містобудівних об'єктів.

Особливість землі та нерухомого майна як об'єкта майнових правовідносин полягає в тому, що право власності на них має бути юридично визначеним і закріпленним. Одним із завдань державного управління землекористуванням є унеможливлення діяльності, результатом якої може бути погіршення стану середовища проживання. Аналіз складових прав власності, їх змістова сутність і законодавча відокремленість права власності на землю і нерухоме майно визначає тривимірну мо-

дель права власності в Україні. Обмеження прав володіння/користування землею встановлюється на законодавчому рівні і регулюються органами землеустрою. Обмеження прав використання має вертикальну складову (наземний і підземний простір), виникають, як правило, унаслідок рішень, визначених у містобудівній документації, і контролюються органами містобудування й архітектури.

Таким чином, ефективний менеджмент земельних відносин на регіональному рівні передбачає поєднання адміністративних та економічних методів, тобто поєднання методів прямого примусу та рекомендацій (адміністративні методи), ціноутворення й пільгового оподаткування, фінансування, покладення економічних санкцій, податків і компенсацій. Так само важливою функцією управління є контрольно-моніторингова, що забезпечить своєчасність та ефективність прийняття управлінських рішень.

## **6.5. ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ**

Регулювання земельних відносин здійснюється нині на основі законодавчих та підзаконних актів. І це лише один бік цього складного процесу. З часом стане необхідною кодифікація (зведення) законів про землю. Разом з тим дедалі більше дається взнаки розпорошеність повноважень, не завжди обґрунтованих щодо управління земельними ресурсами, ведення контролю за раціональним використанням й охороною земель. Відомчі підходи, так зване “перетягування каната” з питань реєстрації земель, оцінки землі, зокрема, грошової участі в організації та функціонуванні ринку землі, встановлення обмежень та обтяжень на використання земельних ділянок, організацію контролю за охороною земель призводять до дестабілізації ситуації навколо землі, порушують соціальний спокій і стабільність. Необхідно встановити чіткі повноваження з цих питань для центральних органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Точкою відліку тут мають стати ст. 13 і 14 Конституції України.

Землевпорядні органи є гарантом розробки та функціонування реєстраційної системи. На нашу думку, пріоритет у вирішенні всього комплексу земельних питань має належати центральному органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів у галузі земельних відносин. Державне агентство земельних ресурсів України повинно здійснювати постійний супровід реалізації норм земельного законодавства, вносити (у встановленому порядку) Кабінету Міністрів України науково обґрунтовані зміни та доповнення до Земельного Кодексу України, забезпечуючи високий рівень розвитку земельного законодавства в країні, ефективне використання земельних ресурсів, постійно віддаючи перевагу екологічним проблемам над економічною доцільністю. Такий підхід забезпечить розв’язання сучасних проблем природокористування і створить передумови для стабілізації та поліпшення в майбутньому навколишнього середовища, а також оптимальні умови для існування всього живого на землі.

Решта державницьких структур має здійснювати ефективний контроль за використанням та охороною земельних ресурсів України у частині наданих їм земельним законодавством повноважень.

Широко розгалужена система землевпорядних органів та організацій (наукових, проектних, вишукувальних) має забезпечити збереження високопродуктивних земель та покращення і утримання в стабільному стані сприятливого навколишнього середовища для прийдешніх поколінь.

Першочерговими заходами щодо реалізації цих стратегічних завдань передбачено:

- завершити формування електронної версії земельного кадастру, забезпечивши відповідне фінансування за рахунок бюджету міста, а також створити центр земельного кадастру для відслідковування землекористування при управлінні земельними ресурсами;

- завершити інвентаризацію земельних ділянок відповідно до даних земельного кадастру, а також земельних ділянок під існуючими об'єктами багатопверхової забудови, визначити частки в платі за землю суб'єктів підприємницької діяльності, які розміщені в цих об'єктах;

- забезпечити документальне оформлення прав власності на користування землею, ввівши просту і нетривалу за часом процедуру, в тому числі під час оренди нежитлових приміщень;

- забезпечити доступність і гласність інформації про вільні земельні ділянки в місті і їх надання для господарського освоєння переважно на конкурентній основі;

- розробити і запровадити дієвий механізм вилучення земельних ділянок у землекористувачів, які тривалий час мають заборгованість з платежів за землю або не освоюють земельні ділянки в терміни, передбачені законодавством, для подальшого їх продажу шляхом конкурсу або аукціону;

- удосконалити механізм справляння плати за землю з суб'єктів господарювання, які користуються нею на правах оренди відповідно до укладених договорів оренди;

- поліпшити систему оперативного обміну інформацією між управлінням земельних ресурсів і податковою адміністрацією стосовно землекористування і плати за землю;

- продовжити вдосконалення чинної нормативно-розпорядчої бази місцевого рівня, що регламентує земельні відносини, зокрема у частині вартості земельних ділянок, диференціації цін та орендних платежів, узгодження порядку продажу та оренди з принципами ринкових відносин.

Регулювання земельних відносин і управління земельними ресурсами в місті передбачає розробку та ведення земельного кадастру – багатоцільової реєстраційної інформаційної системи зі збирання, обробки, систематизації, збереження, узагальнення, поновлення і надання відомостей та документів про правовий режим, природний і господарський стан земельних ділянок з розміщеними на них об'єктами нерухомості, а також про юридичних і фізичних осіб, їх права власності, права користування землею та договорів на оренду землі, в тому числі утримувачів сервітутів, орендарів і закладоутримувачів.

Важливою передумовою запровадження в Україні сучасного земельного кадастру, передусім ефективної кадастрово-реєстраційної системи, є розробка та прийняття такого законодавчого і нормативно-методичного забезпечення, яке б ґрунтувалося на єдиній концепції і повною мірою відповідало сучасним вимогам до кадастрово-реєстраційної діяльності та в якому б враховувався позитивний світо-

вий досвід. Концепція створення сучасного державного земельного кадастру й запровадження в Україні єдиної кадастрово-реєстраційної системи має відповідати таким вимогам і базуватися на таких основних принципах.

1. Визначення державного земельного кадастру. На цей час чинним є визначення державного земельного кадастру, наведене у ст. 193 Земельного кодексу України, згідно з яким кадастр розглядається “як єдина державна система земельно-кадастрових робіт, яка встановлює процедуру визнання факту виникнення або припинення права власності і права користування земельними ділянками та містить сукупність відомостей ...” [31]. Проте таке визначення не повною мірою відповідає загальноприйнятому у світовій практиці й потребує уточнення. Принципово те, що кадастр – це не система робіт, а система даних про об’єкти кадастру. На наш погляд, державний земельний кадастр – це єдина державна система відомостей і документів, яка містить дані про земельні ділянки й інше нерухоме майно, речові права на них та їх обмеження, про суб’єктів цих прав і правовстановлюючі документи, а також дані про оцінку земель, їх кількісну та якісну характеристики, інформацію про розподіл між власниками землі й землекористувачами.

Слід відзначити, в загальних положеннях Закону України “Про Державний земельний кадастр”, наведено визначення державного земельного кадастру, яке досить близьке до нашого трактування цього терміну: “Державний земельний кадастр – єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну і якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами” [91].

2. Єдиний кадастр земельних ділянок та об’єктів нерухомого майна. Слід передбачити, що в єдиній базі даних має бути зосереджена інформація як про земельні ділянки, так і про будівлі та споруди (їх частини), що на них розміщені. Реалізація цього положення дасть можливість уникнути проблеми ведення двох паралельних кадастрових систем: системи державного земельного кадастру (ведуть органи Держземагентства України) і системи кадастру будівель, споруд, їх частин, зокрема квартир (ведуть установи БТІ) і зосередити всю інформацію про земельні ділянки та інші об’єкти нерухомості в єдиній кадастровій системі з інтегрованою базою даних. Необхідність такого підходу до формування кадастрових баз даних зумовлена багатьма чинниками, у тому числі підтверджується світовим досвідом. Земельна ділянка та будівлі й споруди, що на ній розміщуються, являють собою єдиний майновий комплекс, який у багатьох випадках розглядається як єдиний об’єкт нерухомого майна та єдиний об’єкт права.

3. Державний характер кадастру. Гарантування державою достовірності прав на землю й інші об’єкти нерухомого майна, а також достовірності та актуальності даних державного земельного кадастру, забезпечення їх належного захисту можливі лише за умови ведення кадастру і реєстрації прав державними органами. Повноваження з ведення державного земельного кадастру покладаються на центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів.

4. Реєстрація прав на нерухоме майно та їх обмежень. Така реєстрація здійснюється у складі державного земельного кадастру. Ця норма законодавчо встановлена Законом України “Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно та їх обмежень” і конкретизована законопроектом “Про державний земельний кадастр”. Ре-



алізація вказаного положення дасть можливість уникнути ведення двох паралельних інформаційних систем (кадастрової і реєстраційної) і, таким чином, запобігти дублюванню робіт та інформації. Основним механізмом здійснення такого підходу є відповідна організація бази даних кадастрово-реєстраційної системи, яка містить інформацію про місцезнаходження земельних ділянок, їх геодезичні й геометричні характеристики, цільове призначення, якісні характеристики ґрунтів і земельні поліпшення, грошову нормативну та експертну оцінку, а також дані про правовий режим земельних ділянок, включаючи права власності, оренди, іпотеки, сервітути та інші обмеження й обтяження щодо використання земельної ділянки і розпорядження нею.

5. Інтегрована база даних державного земельного кадастру. База даних єдиної автоматизованої системи державного земельного кадастру має включати базу даних державного кадастрового обліку земельних ділянок, реєстр речових прав та реєстр заяв.

База даних обліку земель містить відомості в текстовому (атрибутивному) і графічному вигляді з даними кадастрового обліку земельних ділянок та іншого нерухомого майна й забезпечує узагальнення цих даних за встановленою формою.

Текстові відомості бази даних обліку земель включають реєстр територіальних зон, реєстр земельних ділянок, реєстр будівель і споруд (та їх частин, у тому числі квартири), реєстр власників і користувачів земельних ділянок та інше нерухоме майно.

На логічному рівні в базі даних кадастрово-реєстраційної системи виділяють такі реєстри: територіальних зон; земельних ділянок; будівель, споруд та їх частин (у тому числі квартир); власників і користувачів; правостановлюючих документів; речових прав та їх обмежень.

Структура, склад даних і порядок ведення бази даних обліку земель мають бути уніфікованими для всіх суб'єктів ведення кадастру й визначатися відповідно до державних стандартів, норм і правил центральним органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів. Потребує встановлення принцип єдності методології ведення державного земельного кадастру.

6. Застосування ІТ та ГІС-технологій. Ведення державного земельного кадастру здійснюється засобами єдиної автоматизованої системи державного земельного кадастру на місцевому, регіональному та загальнодержавному рівнях відповідно до державних стандартів, норм і правил. Слід зазначити, що на цьому етапі ведення кадастру можливе тільки в середовищі ІТ та ГІС-технологій. Термін "кадастр на паперових носіях" нині є просто некоректним. Сучасний кадастр пов'язаний із широким використанням баз геодезичних даних, цифрових індексних карт та кадастрових планів на основі широкого застосування ГІС, GPS, сучасних технологій дистанційного зондування поверхні Землі тощо.

7. Трирівнева модель ведення кадастру. Ведення державного земельного кадастру на місцевому, регіональному та загальнодержавному рівнях має здійснюватися центральним органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів. Первинне формування баз даних кадастру необхідно здійснювати на місцевому рівні у межах кадастрово-реєстраційного округу (адміністративні райони, міста обласного значення).

8. Пріоритетність обліку та реєстрації речових прав на земельні ділянки. Цей принцип ведення державного земельного кадастру має передбачати первин-

ність обліку і реєстрації прав на земельну ділянку відносно обліку та реєстрації прав розмішених на ній будівель, споруд (їхніх частин). Зазначимо, що основою будь-якої нерухомості є земельна ділянка. На момент реєстрації будівель, споруд (їх частин) земельна ділянка, на якій вони розмішені, має бути вже зареєстрована в кадастрово-реєстраційній системі. Нині нерідко трапляється й протилежна ситуація (вона навіть передбачена законодавством), але світова практика ведення кадастру та реєстрації прав ґрунтується саме на цьому принципі.

9. Обов'язковість державного кадастрового обліку всіх земельних ділянок у межах території України. Ведення державного земельного кадастру має базуватися на принципі повноти обліку всіх земельних ділянок кадастрово-реєстраційного округу. Кадастрова база даних має охоплювати земельні ділянки в межах території ведення кадастру, визначеного індексною картою, і завжди бути в актуальному стані. На кадастровому плані не повинно бути “білих плям”. Такий підхід дасть змогу контролювати баланс площ відповідних територій.

Призначення, зміст та порядок ведення державного земельного кадастру чітко визначені в Земельному кодексі України (гл. 34, ст. 193–204), прийнятому 25 жовтня 2001 р. та в затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 1993 р. № 15 Положенні “Про порядок ведення державного земельного кадастру”.

Державний земельний кадастр призначений для таких цілей:

- інформаційного забезпечення системи державного управління земельними ресурсами;
- визнання державного факту існування або припинення існування об'єкта державного обігу;
- контролю за використанням та охороною земель;
- забезпечення інформацією системи реєстрації прав на нерухоме майно та угод з ним;
- інформаційного забезпечення цивільного обігу земельних ділянок;
- захисту права власності громадян і юридичних осіб на землю;
- забезпечення кредитування (іпотеки).

Відповідно до ст. 195 Земельного кодексу України основними завданнями ведення державного земельного кадастру визначено:

- забезпечення повноти відомостей про всі земельні ділянки;
- застосування єдиної системи просторових координат та системи ідентифікації земельних ділянок;
- використання єдиної системи земельно-кадастрової інформації та забезпечення її достовірності [31].

Державний земельний кадастр включає: кадастрове зонування, кадастрові зйомки, бонітування ґрунтів, економічну оцінку земель, грошову оцінку земельних ділянок, державну реєстрацію земельних ділянок, облік кількості та якості земель.

Складові державного земельного кадастру мають різне застосування в системі управління земельними ресурсами, а між складовими державного земельного кадастру як цілісної системи існує певний зв'язок.

Кадастрове зонування включає встановлення: місця розташування обмежень щодо використання земель; меж кадастрових зон та кварталів; меж оціночних районів та зон; кадастрових номерів (території адміністративно-територіальної одиниці) [21].

Для забезпечення створення і функціонування автономної державної системи ведення реєстрації землі, можливостей ефективної обробки інформацією і управління нею у відповідній інформаційній системі, підтримки зв'язку із земельними та іншими галузевими кадастрами, інформаційними системами в Україні запроваджується єдина система кадастрової нумерації земельних ділянок.

Система забезпечує унікальність кадастрового номера кожної земельної ділянки протягом усього періоду її існування, підтримує механізм обороту земельних ділянок (таких, наприклад, як відчуження частини, об'єднання тощо), гнучка та зручна з точки зору процедур комп'ютерної реалізації, а також знаходження земельної ділянки в межах адміністративно-територіального устрою. Система кадастрової нумерації земельних ділянок є єдиною як для сільської місцевості, так і для населених пунктів і діє на всій території України. Кадастрові номери присвоюються всім земельним ділянкам. При встановленні розмежування районів міст на кадастрові квартали (зони) має бути забезпечена стабільність цих територіальних утворень. Розподіл території по кадастрових кварталах (зонах) і їх нумерація разом з відповідними індексними кадастровими картами затверджуються відповідними органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування з огляду на їх компетенцію.

Згідно з проектом Закону України "Про державний земельний кадастр" вищенаведені терміни мають такі визначення.

Кадастровий номер – це індивідуальний, що не повторюється на всій території України, знаковий код (номер), призначений для просторової ідентифікації кожної земельної ділянки і який зберігається за нею на весь час її існування.

Структура кадастрового номера земельної ділянки є однорідною на всій території України. Відповідно до наведеної схеми позиційна структура кадастрового номера земельної ділянки складається із чотирьох частин. Із використанням нотації Бенуса-Наура структура кадастрового номера земельної ділянки представлена в такому вигляді [40]:

l KOATUU l : l НКЗ l : l НКК l : l НЗД l,

де: l KOATUU l – код одиниці адміністративно-територіального устрою України (десятизначний);

l НКЗ l – номер кадастрової зони (двозначний);

l НКК l – номер кадастрового кварталу в межах кадастрової зони (двозначний);

l НЗД l – номер земельної ділянки в межах кадастрового кварталу (тризначний);

l : l – роздільник між складовими кадастрового номера.

Код одиниці адміністративно-територіального устрою України (KOATUU) складається з десяти знаків і використовують його тільки один раз для визначення зовнішніх меж населеного пункту чи земель сільської (селищної) ради, після чого зазначену територію поділяють на кадастрові зони, кадастрові квартали та земельні ділянки в межах кадастрового кварталу.

Кадастрова зона – сукупність (об'єднання) кадастрових кварталів.

Кадастровий квартал – компактна територія, що визначається з метою раціональної організації кадастрової нумерації та межі якої, як правило, збігаються з природними або штучними межами (річками, струмками, каналами, лісосмугами, вулицями, шляхами, інженерними спорудами, огорожами, фасадами будівель, лінійними спорудами тощо).

Кадастрове зонування передбачає встановлення місця розташування обмежень щодо використання земель, меж оцінних районів та зон, а також кадастрових номерів.

Розрізняють зонування населених пунктів як визначення доцільних або неприпустимих видів їх використання і забудови, взаємного просторового розташування і встановлення меж зон, регламентація планувальних параметрів і стандартів забудови земельних ділянок у кожній зоні [21].

Кадастрові зйомки включають: геодезичне встановлення меж земельної ділянки; погодження меж земельної ділянки із суміжними власниками та землекористувачами; відновлення меж земельної ділянки на місцевості; встановлення меж частини земельної ділянки, які містять обтяження та обмеження щодо використання землі; виготовлення кадастрового плану [21].

Система управління земельними ресурсами вимагає виготовлення картографічних матеріалів двох типів: первинних і похідних. До первинних належать: базові кадастрові плани і карти кадастрових кварталів, зон, населених пунктів; кадастрові плани земельних ділянок; базові тематичні плани і карти; індексні кадастрові плани.

Похідні картографічні матеріали складаються на основі первинних, до яких належать кадастрові й тематичні карти (плани) адміністративних районів, стану і використання земель областей і України в цілому.

Виходячи із завдань управління земельними ресурсами планово-картографічні матеріали за своїми ознаками поділяються на правовий, природний, соціально-економічний, оцінний:

1) правовий включає плани і карти, які відображають різні групи земельно-правових відносин: межування прав на землю, земельні сервітути адміністративно-кадастровий поділ території, розвиток землекористування. Такі плани необхідні, насамперед, органам виконавчої влади та місцевого самоврядування, особливо державним органам земельних ресурсів;

2) природний – плани і карти, які відображають природні властивості та якість земель. Він має загальну частину, яка належить до всіх категорій земельного фонду, і спеціальну, яка належить до земель сільськогосподарського і лісогосподарського призначення;

3) соціально-економічний – передбачає соціальний та економічний характер відомостей про землю. Цей планово-картографічний матеріал передбачає оцінку екологічного стану землі, використання земель, класів привабливості територій та ін.;

4) оцінний вміщує плани і карти, які містять дані оцінки земель, що впроваджуються для розрахунку плати за землю, економічного регулювання раціонального землекористування та ін.

Планово-картографічний матеріал за своїм функціональним призначенням виражається такою схемою масштабів: правовий 1:1000, 1:2000, 1:5000, 1:10000; природний – 1:2000–1:10000; соціально-економічний – 1:2000–1:25000; оцінний – 1:50000.

Бонітування ґрунтів (від лат. *bonitas* – доброякісність) являє собою класифікацію земель за їх природними ознаками. Вона провадиться на основі даних про природні властивості ґрунтів (вміст гумусу, поживних речовин, фізико-хімічний

склад тощо), які мають сталий характер та суттєво впливають на врожайність сільськогосподарських культур.

У результаті бонітування формуються оцінні групи, в яких ґрунти розташовуються в порядку зростання або убубання їх природної родючості. Контрольним є показник середньої врожайності типових для конкретних ґрунтів сільськогосподарських культур. Бонітування ґрунтів сільськогосподарських угідь, сільськогосподарських підприємств та організацій проведено у 1993 р. Отримані показники використано в процесі грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення. Значно ширше використання даних бонітування забезпечило б проведення внутрішньогосподарського бонітування ґрунтів, що дало б можливість оцінити кожен окрему земельну ділянку за об'єктивними сталими природними властивостями. Бонітування ґрунтів проводиться за 100-бальною шкалою. Вищим балом оцінюються ґрунти з кращими властивостями, які мають найбільшу природну продуктивність.

Дані бонітування ґрунтів є основою проведення економічної оцінки сільськогосподарських угідь і враховуються у визначенні екологічної придатності ґрунтів для вирощування сільськогосподарських культур, а також втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва [31].

Економічна оцінка земель – це оцінка землі як природного ресурсу і засобу виробництва в сільському і лісовому господарстві та як просторового базису в суспільному виробництві за показниками, що характеризують продуктивність земель, ефективність їх використання та дохідність з одиниці площі.

Економічна оцінка земель різного призначення проводиться для порівняльного аналізу ефективності їх використання. Дані такої оцінки земель є основою грошовою оцінки земельної ділянки різного цільового призначення.

Економічна оцінка сільськогосподарських угідь проводиться за їх продуктивністю, окупністю витрат і диференціальним доходом.

Економічна оцінка земель населених пунктів здійснюється в розмірі зон економічної оцінки їх територій з урахуванням місцеположення ділянок відносно центрів громадського обслуговування, магістральних, інженерно-транспортних мереж, а також архітектурно-ландшафтного та історико-культурного значення територій, їх функціонального призначення.

Економічна та грошова оцінка земель лісового фонду здійснюється на основі нормативів економічного ефекту від водоохоронних, кліматорегулюючих, захисних та інших корисних природних властивостей лісів, а також їх лісосировинного значення.

Економічна та грошова оцінка земель водного фонду проводиться за їх місцеположенням, якісним складом і кількістю води водного об'єкта, його екологічним значенням, а також соціально-економічними умовами використання. При оцінці земель водного фонду враховується також їх продуктивність.

Економічна та грошова оцінка інших земель сільськогосподарського та несільськогосподарського призначення проводиться за їх місцеположенням, екологічним значенням, інженерним облаштуванням територій, соціально-економічними умовами використання.

Дані економічної оцінки земель широко використовуються в процесі регулювання земельних відносин при визначенні грошової оцінки та оподаткуванні [21; 40].

Грошова оцінка земельних ділянок проводиться за методиками, які затверджуються Кабінетом Міністрів України. Це методика грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 1995 р. № 213) та методика грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів) (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 30 травня 1997 р. № 525).

Грошова оцінка земель і земельних ділянок є підставою для справляння земельного податку, розв'язання проблеми формування місцевих бюджетів, є інструментом регулювання земельних відносин при купівлі-продажу, даруванні, передачі у спадщину, заставі, оренді, створення цивілізованого ринку землі. Тому попит на вартісну інформацію про земельні ділянки постійно підвищується, передусім, з боку податкових адміністрацій (інспекцій), банків, особливо іпотечного, органів державного управління земельними ресурсами, інших юридичних та фізичних осіб.

Грошова оцінка земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів здійснюється з метою регулювання відносин при передачі землі у власність, спадщину, під заставу, при даруванні, купівлі-продажу земельної ділянки та права оренди, визначенні ставок земельного податку, ціноутворенні, обліку сукупної вартості основних засобів виробництва, визначенні розміру внеску до статутних фондів акціонерних товариств, об'єднань, кооперативів [30].

Грошова оцінка земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів) здійснюється з метою економічного регулювання земельних відносин при укладанні цивільно-правових угод, передбачених законодавством України, та визначення розмірів земельного податку і проводиться для земель промисловості, транспорту, зв'язку, оборони та іншого призначення; земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення; земель лісового і водного фондів; земель запасу.

Залежно від призначення та порядку проведення грошова оцінка земельних ділянок може бути нормативною або експертною.

Нормативна грошова оцінка земельних ділянок використовується для визначення розміру земельного податку, державного мита при обміні, спадкуванні та даруванні земельних ділянок згідно із законом, орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності, втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва, економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель тощо.

Державним комітетом України із земельних ресурсів, Міністерством аграрної політики України, Міністерством будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України, Українською Академією аграрних наук затверджено спільний наказ від 27 січня 2006 р. № 18/15/21/11 “Про порядок нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів”, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 5 квітня 2006 р. за № 388/12262, а Державним комітетом України по земельних ресурсах, Міністерством аграрної політики України, Міністерством будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України, Державним комітетом лісового господарства України, Державним комітетом України по водному господарству, Українською Академією аграрних наук – спільний наказ від 27 січня 2006 р. № 19/16/22/11/17/12 “Про Поря-

док нормативної грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім земель у межах населених пунктів)”, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 5 квітня 2006 р. за № 389/12263.

Експертна грошова оцінка земельних ділянок та прав на них проводиться з метою визначення вартості об'єкта оцінки і використовується при здійсненні цивільно-правових угод щодо земельних ділянок, тобто передбачає визначення ринкової (ймовірної ціни продажу на ринку) або іншого виду вартості об'єкта оцінки (заставна, страхова, для бухгалтерського обліку, визначення інвестиційного вкладу тощо), за яку він може бути проданий (придбаний) або в інший спосіб відчужений на дату оцінки відповідно до умов угоди.

Процес управління земельними ресурсами може здійснюватись лише за умови повної інформації про об'єкт управління. В успішному розв'язанні цієї проблеми важливе місце належить веденню реєстрації земельних ділянок і прав власності на них як надзвичайно важливого інструменту управління. Державна реєстрація земельних ділянок здійснюється у складі державного реєстру землі.

Державна реєстрація земельних ділянок являє собою офіційне посвідчення права власності на землю і права землекористування. Відповідно до ст. 202 Земельного кодексу України вона здійснюється у складі державного реєстру земель і включає дві частини:

- книгу записів реєстрації державних актів на право власності та на право постійного користування землею, договорів оренди землі та інших документів, які визначають правовий режим земельних ділянок;

- поземельну книгу, що містить відомості про земельну ділянку (кадастровий номер, місце розташування, площу, цільове призначення, правовий режим, у тому числі обтяження і обмеження щодо використання землі, вартість земельної ділянки, кадастровий план).

Поземельна книга являє собою єдиний державний реєстр прав на землю та пов'язану з нею нерухомість, а також угод стосовно них.

Відомості про земельні ділянки до Державної реєстрації земель заносяться після формування кадастрової справи, нанесення меж земельної ділянки на черговий кадастровий план, надання земельній ділянці кадастрового номера.

У разі виявлення розбіжностей у записах Державної реєстрації земель перевага віддається документам кадастрової справи. Порядок ведення Державного реєстру земель визначається Кабінетом Міністрів України.

Державний реєстр земель ведеться згідно з тимчасовим порядком ведення Державного реєстру земель, затвердженим Наказом Державного комітету України із земельних ресурсів від 2 липня 2003 р. № 174.

Принципове значення державної реєстрації земельних ділянок полягає в тому, що з часу занесення записів про земельну ділянку в Поземельну книгу держава гарантує суб'єкту права на земельну ділянку, зафіксовані в державному акті на право власності на землю (користування) і в Поземельній книзі (реєстр обтяжень, обмежень, сервітутів).

Облік кількості та якості земель ведеться за власниками земельних ділянок і за землекористувачами. Він відображає відомості, які характеризують кожен земельну ділянку за площею та складом угідь. Облік якості земель поширюється на всі їх категорії і відображає: класифікацію усіх земель сільськогосподарського призна-

чення за придатністю з виділенням особливо цінних земель; характеристику земель за товщиною гумусового шару, вмістом гумусу та рухливих поживних речовин, механічним складом ґрунтів, крутістю схилів, еродованістю, кам'янистістю, засоленістю, солонцюватістю, кислотністю, перезволоженістю, заболоченістю, забрудненням як продуктами хімізації сільського господарства, так і техногенним, включаючи радіонуклідне; характеристику культуртехнічного стану природних кормових угідь; лісотипологічну характеристику лісових угідь; класифікацію земель населених пунктів, яка провадиться за їх функціональним призначенням відповідно до містобудівної документації; характеристику земель населених пунктів за інженерно-геологічними умовами, рівнем забезпеченості соціальною, інженерно-транспортною та природоохоронною інфраструктурою, об'єктами оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення [31].

Дані про кількісний та якісний стан і оцінку земель заносяться до земельно-кадастрової книги району (міста). Структура, зміст і порядок ведення земельно-кадастрової книги району (міста) визначаються спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів.

Обліком кількості земель передбачена наявність даних про площу земель, що перебувають у власності, користуванні юридичних і фізичних осіб, розподіл земель за власниками земель, землекористувачами, угіддями та видами економічної діяльності в межах адміністративно-територіальних утворень, у тому числі даних у межах населених пунктів, а також даних про зрошувані та осушені землі, розподіл земель за формами власності.

Облік кількості та якості земель ведеться за їх фактичним станом і функціональним використанням земельних ділянок, угідь, земель населених пунктів, адміністративних районів, регіонів (Автономна Республіка Крим та області), України в цілому.

Дані кадастрового обліку мають важливе господарське і правове значення. Так, зафіксовані площі сільськогосподарських угідь можуть бути змінені або переведені в інші види угідь лише у встановленому законом порядку. У разі погіршення якості земель або неправильного їх використання дані державного обліку розглядаються як вихідні. Відомості обліку є основою різних державних заходів, пов'язаних з використанням та охороною земель, а також однією з підстав установаження умов цивільно-правових угод із землею та визначення нормативної, договірної або заставної ціни землі.

У країнах з розвинутою економікою реєстрація прав власності на землю та інше нерухоме майно базується виключно на земельно-кадастрових системах. Це відповідає самій суті нерухомого майна, що тісно пов'язане із земельними ділянками. У реєстраційній системі необхідно передбачити сучасний інформаційний зв'язок між реєстраційними офісами (по горизонталі) та між офісами й вищими рівнями (органами) системи реєстрації (по вертикалі) з використанням засобів корпоративної комп'ютерної мережі та розділених баз даних. Створення такої мережі дасть можливість забезпечити повноцінне інформаційне обслуговування користувачів системи, централізоване ведення моніторингу систем, створення централізованих баз даних, оперативний пошук земельно-кадастрової та іншої інформації для різних цілей.



Побудова системи реєстрації прав власності на землю та нерухоме майно стане базою для реєстрації інших прав, пов'язаних із заставою, орендою й іншими обмеженнями та обтяженнями, тобто правами третіх осіб на певну нерухомість.

Вивчення зарубіжного досвіду свідчить, що в багатьох країнах земельний реєстр, реєстр будівель, споруд, приміщень або їх частин створювалися в різні часи і ведуться окремо і, як правило, різними установами. Однак усі об'єкти нерухомого майна належать до конкретної земельної ділянки, які тісно пов'язані з нею і не можуть існувати без територіального простору, тобто землі. Крім того, всі вони об'єднуються за рахунок єдиної системи кодифікації і класифікації, стандартизації обміну та збереження даних на основі використання сучасних засобів інформаційних технологій.

Нині в Україні існує багато інформаційних систем (реєстрів), зокрема реєстр платників податків (Державна податкова адміністрація), реєстр підприємств, установ та організацій (Держкомстат); реєстр будівель (БТІ) тощо.

Проте особливе значення має положення Земельного кодексу України про те, що державний земельний кадастр є основою для ведення кадастрів інших природних ресурсів. Створення та запровадження в Україні єдиної автоматизованої системи державного земельного кадастру України (АС ДЗКУ), реалізованої в середовищі сучасних інформаційних та ГІС-технологій, відкриє можливості для більш ефективного управління земельними ресурсами, створить всі передумови для вдосконалення системи оподаткування та запровадження в Україні системи реєстрації прав власності на землю та іншу нерухомість, забезпечить формування інформаційної інфраструктури ринку землі. Запровадження в системі Держземагентства України АС ДЗКУ здійснюється відповідно до "Програми створення автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру", затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 2 грудня 1997 р. № 1355. Ця програма передбачає комплекс заходів щодо автоматизації інформаційно-технологічних процесів, пов'язаних з оперативним веденням і використанням даних державного земельного кадастру. Метою запровадження АС ДЗКУ є створення на основі застосування сучасних інформаційних та ГІС-технологій єдиного інформаційного середовища для: ефективного управління земельними ресурсами, інформаційного забезпечення ринку землі, оподаткування, реєстрації прав власності, інформаційної взаємодії з іншими автоматизованими системами.

Регулювання земельних відносин і управління земельними ресурсами в місті передбачає розробку та ведення земельного кадастру – багатоцільової реєстраційної інформаційної системи зі збирання, обробки, систематизації, збереження, узагальнення, поновлення і надання відомостей та документів про правовий режим, природний і господарський стан земельних ділянок з розміщеними на них об'єктами нерухомості, а також про юридичних і фізичних осіб, їхні права власності, права користування землею та договорів на оренду землі, у тому числі утримувачів сервітутів, орендарів і закладоутримувачів. Створення, запровадження та функціонування АС ДЗКУ має базуватись, з одного боку, на принципах ведення Державного земельного кадастру, а з другого – на загальносистемних принципах побудови сучасних автоматизованих інформаційних систем. Створюючи системи, необхідно реалізувати такі принципи, які відображають специфіку системи, що полягає в її функціональному призначенні, а також в інтеграції семантичної та просторової інформації про об'єкти автоматизації. Крім того, слід врахувати принципи побудови корпоративних автоматизованих систем з розподіленими базами даних та мережевими, в тому

числі Інтернет, технологіями забезпечення клієнт-серверної взаємодії віддалених користувачів системи з локальними (базовими), регіональними та централізованими базами даних державного земельного кадастру. АС ДЗКУ належить до класу відомчих автоматизованих інформаційних систем і її архітектура відображає організаційну структуру Держземагенства України. АС ДЗКУ має ієрархічну трирівневу територіально розподілену структуру, до складу якої входять:

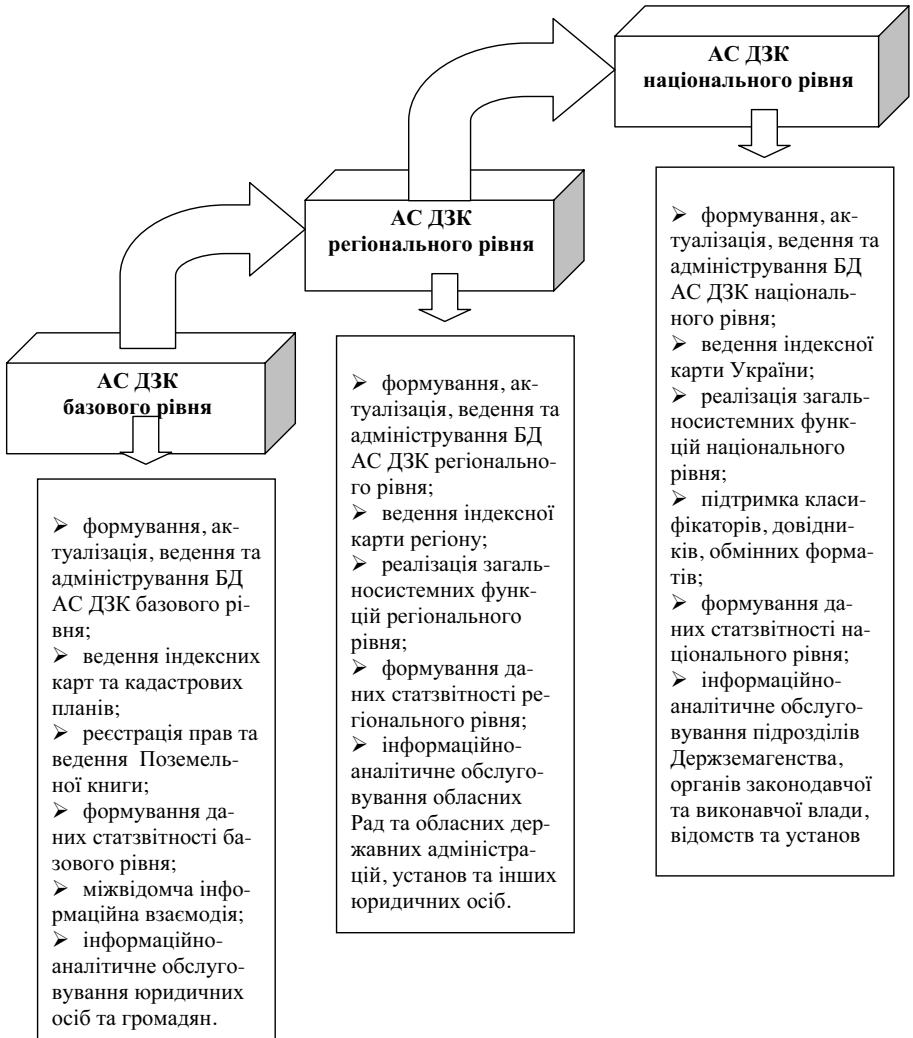


Рис. 6.2. Структура та функції програмно-інформаційного забезпечення АС ДЗКУ

- АС ДЗК базового рівня (на рівні міст Києва і Севастополя, міст обласного значення, адміністративних районів, крім районів у містах);
- АС ДЗК регіонального рівня (на рівні Автономної Республіки Крим, областей);
- АС ДЗК національного рівня (Держкомзему України).

На базовому рівні передбачається створення АС ДЗК м. Києва, АС ДЗК м. Севастополя, АС ДЗК адміністративних районів (всього 494 системи) і АС ДЗК міст обласного значення (всього 170 систем). На регіональному рівні передбачається створення АС ДЗК Автономної Республіки Крим та АС ДЗК областей (всього 25 систем). Створюється також одна АС ДЗК національного рівня, яка функціонує при Держземагенстві України. Сукупність усіх зазначених систем і являє собою АС ДЗК України. Структура і функції програмно-інформаційного забезпечення АС ДЗКУ базового, регіонального та національного рівні показані на рис. 6.2, а структура інформаційної бази автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру України – на рис. 6.3.

Залежно від функціонального призначення в структурі АС ДЗКУ виділяють три види підсистем: основні, допоміжні та сервісні. Основні підсистеми реалізують функції формування баз даних земельного кадастру, ведення індексних карт і кадастрових планів, ведення Поземельної книги. До функцій допоміжних підсистем відносять інформаційно-аналітичне обслуговування користувачів системи та формування даних статистичної звітності.

Основним призначенням сервісних підсистем є адміністрування кадастрових баз даних, забезпечення захисту баз даних та санкціонованого доступу до них, управління інформаційною взаємодією АС ДЗКУ з іншими відомчими автоматизованими інформаційними системами та виконання корпоративних і загальносистемних функцій АС ДЗКУ.

Склад і форми земельно-кадастрової документації уніфіковані. Вони затверджуються Держземагенством України, який організовує роботи з картографування земельних угідь, обстеження, розвідування та оцінки земель, розробляє методичні вказівки та інструкції з ведення кадастру, аналізує та узагальнює звіти різних областей, здійснює іншу діяльність у межах своєї компетенції.

За недостовірність відомостей і даних кадастрової документації керівники місцевих відділів і управлінь земельних ресурсів, на які покладено функції ведення земельного кадастру, несуть юридичну відповідальність.

Дані державного земельного кадастру мають в обов'язковому порядку враховуватись під час прийняття управлінських рішень при плануванні використання і охорони земель, вилученні та наданні земельних ділянок, проведенні землеустрою, оцінці господарської діяльності, здійсненні державного контролю за використанням і охороною земель та інших заходів.

Ці дані також слід враховувати під час визначення розміру відшкодування шкоди, заподіяної землям, припинення права на земельну ділянку в разі її нерационального використання, виплати вартості витрат на поліпшення земель в разі припинення діяльності землекористувачів та орендарів. Державний земельний кадастр є необхідною умовою та гарантією забезпечення обґрунтованого управління земельними ресурсами як України в цілому, так і регіонів та окремих населених пунктів.

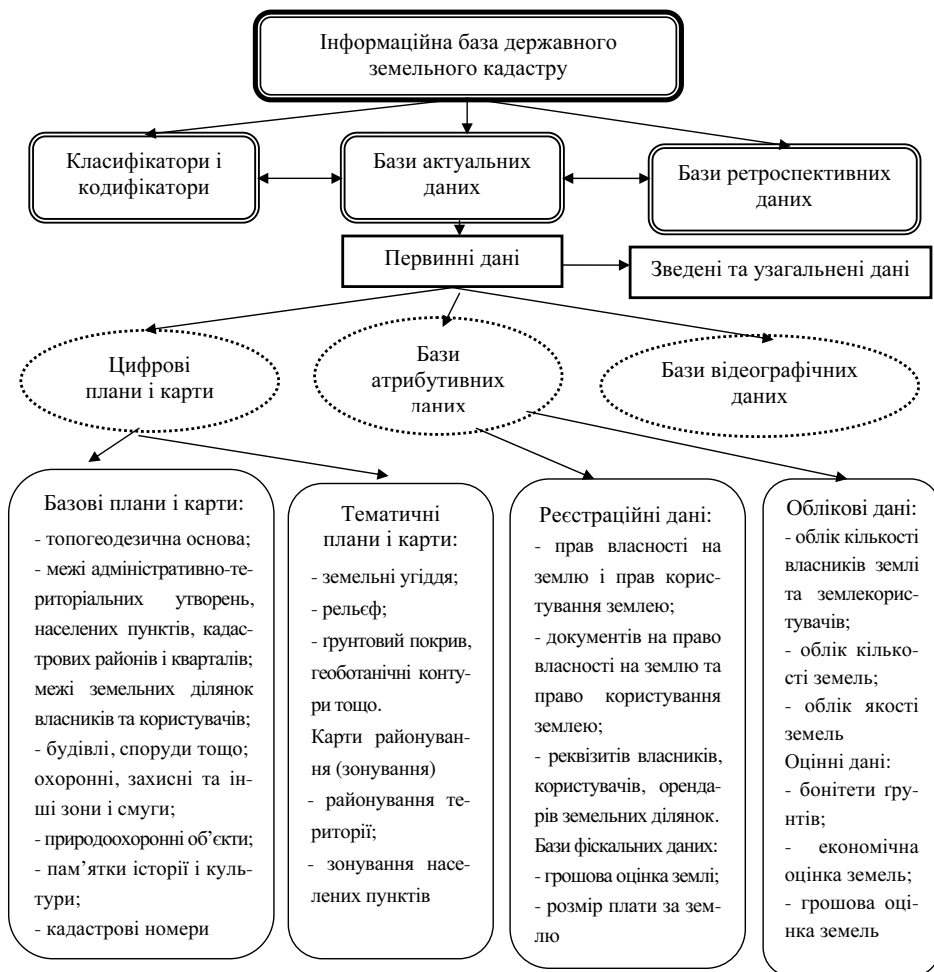


Рис. 6.3. Структура інформаційної бази АС ДЗК

### Контрольні питання

1. Що можна вважати поворотним моментом реформування земельних відносин?
2. Хто та яким чином зробив значний внесок у розвиток теоретико-методологічних та методичних аспектів управління земельними ресурсами в Україні?
3. Як Ви розумієте поняття “управління земельними ресурсами на регіональному рівні”?
4. Який зміст вкладається в поняття сталого землекористування?
5. У чому полягає сутність управління земельними відносинами в Україні?
6. Назвіть основні особливості земельних ресурсів, які не залежать від системи суспільних відносин і які не притаманні іншим засобам виробництва.
7. Наведіть основні принципи формування ефективного землекористування в контексті формування системи управління земельними ресурсами на регіональному рівні.
8. Що є об’єктом та предметом управління земельними ресурсами на регіональному рівні?
9. Які зміни відбулися у сфері регулювання земельних?
10. Які основні пріоритети управління земельними ресурсами на регіональному рівні?
11. У чому полягають особливості застосування програмно-цільового підходу до управління земельними ресурсами регіону.
12. Які основні завдання мають вирішуватись у процесі впровадження довгострокової програми вдосконалення земельних відносин на обласному рівні?
13. Назвіть основні шляхи та засоби виконання обласної довгострокової програми вдосконалення земельних відносин.
14. Які основні механізми застосовуються для забезпечення виконання довгострокової програми вдосконалення земельних відносин в області?
15. У чому полягає сутність інформаційного забезпечення виконання довгострокової програми вдосконалення земельних відносин в області?
16. Які основні результати очікуються внаслідок виконання довгострокової програми вдосконалення земельних відносин в області?
17. Які напрями підвищення ефективності регіональної політики у сфері земельних відносин?
18. У чому сутність соціального механізму регулювання земельних відносин на рівні регіону?
19. Як співвідносяться державні та приватні інтереси в процесі реформування земельних відносин у регіоні?
20. Які існують проблеми в правовому забезпеченні регулювання земельних відносин на регіональному рівні?
21. Які чинники пов’язані з забезпеченням ефективності засобів управління на регіональному рівні?
22. Яким чином забезпечується ефективний земельними відносинами на регіональному?
23. У чому полягає сутність державного земельного кадастру?
24. Які основні завдання повинен виконувати державний земельний кадастр?
25. З якою метою в державі запроваджується єдина система кадастрової нумерації земельних ділянок?
26. Назвіть складові державного земельного кадастру та їх основне призначення.

27. Якою вбачається структура інформаційної бази автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру України?

**Список використаних джерел**

1. *Альбоций Ю. М.* Концептуальні підходи до сталого розвитку землекористування України / Ю. М. Альбоций, В. М. Кривов, С. О. Осипчук // Землевпоряд. вісн. – 2002. – № 4. – С. 16–22.
2. *Андрейцев В. І.* Економічне і земельне право України / В. І. Андрейцев. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 271 с.
3. *Андрійшин І. М.* Методологічні основи оптимізації охорони природи і землекористування / І. М. Андрійшин, А. Я. Сохнич. – Львів : Укр. технології, 1998. – 27 с.
4. *Атаманчук Г. В.* Обеспечение рациональности государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1990. – 273 с.
5. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : Курс лекций / Г. В. Атаманчук.. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
6. *Афанасьев В. Г.* Общество : системность, познание и управление / В. Г. Афанасьев. – М. : Политиздат, 1981. – 432 с.
7. *Афанасьев В. Г.* Социальная информация и управление обществом / В. Г. Афанасьев. – М. : Политиздат, 1975. – 408 с.
8. *Афанасьев В. Г.* Человек в управлении обществом / В. Г. Афанасьев. – М. : Политиздат, 1977. – 382 с.
9. *Беркович Д. М.* Формирование науки управления производством / Д. М. Беркович. – М. : Наука, 1973. – 150 с.
10. *Богачов С. В.* Аналіз стану реформування земельних відносин та формування перспективних напрямів щодо вдосконалення управління міськими землями / С. В. Богачов, Т. Л. Поплавська, О. К. Чеботарьова // Управління сучасним містом. – 2005. – № 1–2/1–6 (17–18). – С. 272–281.
11. *Варламов А. А.* Методологические положения управления земельными ресурсами / А. А. Валамов, Р. Т. Нагаев, С. А. Кальченко // Теоретические и методические положения управления земельными ресурсами и формирование системы государственного земельного кадастра : моногр. – М. : ГУЗ, 2001. – С. 5–24.
12. *Варламов А. А.* Организационный механизм управления земельными ресурсами / А. А. Варламов / Итоги научных исследований сотрудников ГУЗА в 2001 г. : Сб. науч. тр. – М. : ГУЗ, 2001. – С. 52–58.
13. *Варламов А. А.* Экология землевладения и землепользования / А. А. Варламов. – М. : Го-с. ун-т по землеустройству, 1994. – 116 с.
14. *Волков С. Н.* Основы землевладения и землепользования / С. Н. Волков, В. Н. Хлыстун, В. Х. Улюкаев. – М. : Колос, 1992. – 179 с.
15. Геополітична характеристика Київської області. – Режим доступу : // [www.kyivobl.gov.ua](http://www.kyivobl.gov.ua)
16. Государственное и муниципальное управление : Справочник / отв. ред. Н. И. Глазунов. – М. : ГУЗ, 1993. – 122 с.
17. *Грейсон Дж. К. (мл.)*. Американский менеджмент на пороге XXI века / Грейсон Дж. К. (мл.), О'Делл К. – М. : Экономика, 1994. – 521 с.

18. *Горлачук В. В.* Наукові основи управління земельними ресурсами / В. В. Горлачук, В. Г. В'юн, А. Я. Сохнич. – Львів : НВФ “Укр. технології”, 2002. – 76 с.
19. Господарський кодекс України : прийнятий 16 січня 2003 р. № 436-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 18–22. – Ст. 144.
20. *Грищук Н. В.* Іспанський реєстр власності : чим може скористуватися український законодавець? / Н. В. Грищук // Землевпоряд. вісн. – 2002. – № 4. – С. 41–46.
21. *Гуцуляк Ю. Г.* Управління земельними ресурсами в умовах ринкової економіки / Ю. Г. Гуцуляк. – Чернівці : Прут, 2002. – 124 с.
22. *Дехтяренко Ю. Ф.* Формування ринку землі в Києві в умовах трансформаційних процесів: досвід, проблеми, перспективи / Ю. Ф. Дехтяренко // Столичний регіон. – 2004. – № 1. – С. 57–65.
23. *Дехтяренко Ю. Ф.* Регулювання земельних відносин у місті / Ю. Ф. Дехтяренко, О. І Драпівковський, І. Б. Іванова. – К. : Основи, 1997. – 139 с.
24. *Добряк Д. С.* Економічний оборот землі в Україні: теорія, методологія, практика / Д. С. Добряк, А. Г. Тихонов, Л. В. Паламарчук. – К. : Урожай, 2004. – 133 с.
25. *Дорош О. С.* Управління земельним ресурсами на регіональному рівні / О. С. Дорош. – К. : ТОВ “ЦЗРУ”, 2004. – 142 с.
26. Закон України про землеустрій : прийнятий 22 трав. 2003 р. № 858-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 282.
27. Закон України про оренду землі : прийнятий 6 жовт. 1998 № 161-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 46–47. – Ст. 280.
28. Закон України про охорону земель : прийнятий 19 черв. 2003 р. № 962-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.
29. Закон України про охорону навколишнього природного середовища : прийнятий 25 черв. 1991 р. № 1264-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
30. Закон України про оцінку земель : прийнятий 11 груд. 2003 р. № 1378-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 15. – Ст. 229.
31. Земельний кодекс України : прийнятий 25 жовт. 2001 р. № 2768-III. – К. : Парламентське вид-во, 2001. – 71 с.
32. *Канаш О.* Принципи класифікації земель як основа раціонального використання земельних ресурсів / О. Канаш // Вісн. аграр. науки. – 2002. – № 3. – С. 62–65.
33. *Князьков О. П.* Підвищення ефективності використання, відтворення і охорони земельних ресурсів регіону / О. П. Князьков. – К. : Аграрна наука, 1998. – 240 с.
34. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30.
35. *Кривов В. М.* Основи землевпорядкування / В. М. Кривов, Р. В. Тихенко, І. П. Гетманчук. – К. : Урожай, 2008. – 324 с.
36. *Лавейкін М. І.* Реформування системи землекористування в Україні / М. І. Лавейкін. – К. : РВПС України НАН України, 2003. – 376 с.
37. *Мартин А. Г.* Управління земельними ресурсами : пріоритетні завдання на сучасному етапі реформ / А. Г. Мартин // Землевпоряд. вісн. – 2008. – № 2. – С. 30–36.
38. *Мауль Я. Я.* Економіка і екологія землекористування / Я. Я. Мауль. – Алма-Ата : Канар, 1989. – 212 с.

39. *Месель-Веселяк В. Я.* Організаційно-правове забезпечення реформування земельних відносин в аграрній сфері (підсумки і проблеми) / В. Я. Месель-Веселяк, М. М. Федоров // Землевпоряд. вісн. – 2003. – № 3. – С. 24 – 31.
40. Методичні основи грошової оцінки земель в Україні / Ю. Ф Дехтяренко, М. Г. Лихогруд, Ю. М. Манцевич, Ю.М. Палеха. – К. : Профі, 2007. – 624 с.
41. *Моррисей Дж.* Целевое управление организацией / Дж. Моррисей. – М. : Совет радио, 1979. – 145 с.
42. *Новаковський Л. Я.* Удосконалення земельних відносин у містах / Л. Я. Новаковський, В. О. Леонєць. – К. : Урожай, 2006. – 144 с.
43. *Новаковський Л. Я.* Основні положення концепції розвитку земельної реформи в Україні / Л. Я. Новаковський, А. М. Третяк. – К. : Ін-т землеустрою УААН, 2000. – 96 с.
44. *Огінський А. М.* Національна система сільського господарства : вступ до загальної теорії і практики державного управління / А. М. Огінський. – К. : ІАЕ, 1999. – 365 с.
45. Основы социального управления : учеб. пособ. / А. Г. Гладышев, В. Н. Иванов, В. И. Петрушев и др.; под ред. В. Н. Иванова. – М. : Высш. шк., 2001. – 271 с.
46. *Палеха Ю. М.* Економіко-географічні аспекти формування вартості територій населених пунктів / Ю. М. Палеха. – К. : Профі, 2006. – 324 с.
47. *Першин П. М.* Нариси аграрних проблем будівництва соціалізму / П. М. Першин. – К. : Наук. думка, 1973. – 271 с.
48. *Петраковська О. С.* Формування ринку землі у містах / О. С. Петраковська // Містобудування та територіальне планування. – К. : [б. в.], – 2004. – Вип. 19. – С. 186–192.
49. *Питерс Т.* В поисках эффективного управления / Т. Питерс, Р. Уотермен. – М. : Прогресс, 1986. – 423 с
50. *Платонов С. В.* Искусство управленческой деятельности / С. В. Платонов, В. И. Третяк, В. В. Черкасов. – К. : Либра, 1996. – 414 с.
51. Природно-ресурсний потенціал сталого розвитку України / Б. М. Данилишин, С. І. Дорогунцов, В. С. Міщенко та ін. – К. : РВПС України, 1999. – 716 с.
52. Програми вдосконалення земельних відносин у Київській області. – Режим доступу : <http://www.kyiv-obl.gov.ua>
53. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень. Закон України № 1952–IV від 1 лип. 2004 р. № 1952–IV // Голос України. – 2004. – № 142. – С. 12–14.
54. Про земельну реформу : Постанова Верховної Ради Української РСР від 12 груд. 1990 р. № 563–XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 10. – Ст. 100.
55. Про порядок ведення державного земельного кадастру : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 січ. 1993 р. № 15. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
56. Про Програму створення автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 груд. 1997 р. № 1355. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
57. Про стан додержання вимог законодавства та заходи щодо підвищення ефективності державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання та охорони земель : Указ Президента України від 22 листоп. 2005 р.



- № 1643. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/dokuments/3543.html>.
58. Регулювання земельних відносин у сучасному місті : моногр. / за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2009. – 154 с.
59. Руснак П. П. Економіка природокористування : навч. посіб. / П. П. Руснак. – К. : Вища шк..., 1992. – 318 с.
60. Сохнич А. Я. Оптимізація землекористування в умовах реформування земельних відносин / А. Я. Сохнич. – Львів : НВФ “Укр. технології”, 2000. – 13 с.
61. Сохнич А. Я. Проблеми використання і охорони земель в умовах ринкової економіки / А. Я. Сохнич. – Львів : НВФ “Укр. технології”, 2002. – 252 с.
62. Стольпин П. А. Думские речи / П. А. Стольпин. – М. : Знание, 1990. – 64 с.
63. Теоретико-методологічні основи державного земельного кадастру в Україні / А. М. Третяк, О. Я. Панчук, В. М. Друга та ін.; під заг. ред. А. М. Третяка. – К. : ТОВ ЦЗРУ, 2003. – 253 с.
64. Ткачук С. А. Управление земельными ресурсами / С. А. Ткачук // Вопросы общей теории : учеб. пособ. – Ціліноград : ЦСХИ, 1986. – 92 с.
65. Ткачук С. А. Эффективное использование земельных ресурсов / С. А. Ткачук, П. С. Ткаченко, Я. Я. Мауль // Вопросы управления земельными ресурсами. – М. : Экономика, 1983. – 80 с.
66. Тихонов А. Г. Наукові аспекти управління землями агроформувань / А. Г. Тихонов, В. П. Феденко // Землевпоряд. вісн. – 2002. – № 2. – С. 47 – 49.
67. Трегобчук В. Відтворення та ефективне використання ресурсного потенціалу АПК. (Теоретичні і практичні аспекти) / В. Трегобчук, А. Юзефович, А. Керсанов та ін.; за ред. В. Трегобчука. – К. : Ін-т економіки НАН України, 2003. – 259 с.
68. Трегобчук В. М. Економічні механізми управління земельними ресурсами в ринкових умовах / В. М. Трегобчук : Власний статус і проблеми раціонального використання земель : матеріали міжнар. наук. конф. – К. : РВПС України НАН України, 2000. – Ч. 1. – С. 99–100.
69. Трегобчук В. М. Еколого-безпечна економіка: альтернативи немає / В. М. Трегобчук // Вісн. НАН України. – 1998. – № 3–4. – С. 14–17.
70. Третяк А. М. Державний земельний кадастр : проблеми і перспективи / А. М. Третяк // Землевпорядкування і кадастр. – 2002. – № 3. – С. 26–34.
71. Третяк А. М. Історія земельних відносин і землеустрою в Україні : навч. посіб. / А. М. Третяк. – К. : Аграрна наука, 2002. – 280 с.
72. Третяк А. М. Наукові основи землеустрою : навч. посіб. / А. М. Третяк. – К. : ТОВ ЦЗРУ, 2002. – 342 с.
73. Третяк А. М. Оптимізація землекористування в умовах реформування земельних відносин на регіональному рівні (на прикладі Карпатського регіону України) / А. М. Третяк, З. С. Хапіцька. – Чернівці : [б. в.], 1996. – 104 с.
74. Третяк А. М. Особливості управління земельними ресурсами в умовах ринкової економіки / А. М. Третяк // Вісн. Львівського держ. аграр. ун-ту : Землевпорядкування і земельний кадастр. – Львів : [б. в.], 1998. – С. 5–11.
75. Третяк А. М. Состояние и проблемы реформирования земельных отношений в Украине / А. М. Третяк // Междунар. сельскохоз. журн. – 1999. – № 5. – С. 35–40.
76. Третяк А. М. Стан та проблеми управління земельними ресурсами в Україні / А. М. Третяк // Вісн. аграр. науки. – 2001. – № 8. – С. 3 – 9.
77. Третяк А. М. Теоретичні основи землеустрою / А. М. Третяк. – К. : ІЗУ УААН,

2002. – 152 с.
78. *Третяк А. М.* Управління земельними ресурсами та реєстрація землі в Україні / А. М. Третяк. – К., 1998. – 224 с.
  79. *Третяк А. М.* Управління земельними ресурсами / А. М. Третяк, О. С. Дорош. – Вінниця : Нова книга, 2006. – 360 с.
  80. *Третяк А. М.* Управління земельними ресурсами. / А. М. Третяк, О. С. Дорош. – Київ: ТОВ “Август Трейд”, 2008. – 462 с.
  81. Управління землями з особливим режимом використання в контексті стратегії збалансованого розвитку природокористування / за заг. ред. В. В. Горлачука. – Миколаїв : Вид-во ПП “Шамрай”, 2003. – 148 с.
  82. Управління розвитком міста : навч. посіб. / за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2006. – 389 с.
  83. Управління сучасним містом : підруч. / за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2008. – 632 с.
  84. *Федоров М. М.* Економічні проблеми земельних відносин у сільському господарстві / М. М. Федоров. – К. : ІАЕ, 1998. – 263 с.
  85. *Федоров М. М.* Розвиток земельних відносин / М. М. Федоров // Економіка АПК. – 1999. – № 1. – С. 100–102.
  86. *Хвесик М. А.* Інституціональний механізм міського землекористування. Сучасний стан та перспективи удосконалення / М. А. Хвесик, В. А. Голян, Ю. А. Мосійчук. – К. : Вид-во НАУ, 2005. – 208 с.
  87. *Черевко Г. В.* Державне регулювання економіки / Г. В. Черевко. – Львів : Світ, 2005. – 459 с.
  88. *Щекин Г. В.* Теория социального управления / Г. В. Щекин. – К. : МАУП, 1996. – 408 с.
  89. *Юрченко А. Д.* Використання досвіду Німеччини при формуванні ринку землі в Україні / А. Д. Юрченко // Ринок землі. – 2002. – № 3. – С. 52–58.
  90. *Янчевський В.* О национальной управленческой концепции, качестве персонала и модели управления в начале ХХІ века / В. О. Янчевський // Проблемы теории и практики упр. – 2000. – № 2. – С. 111–116.
  91. Закон України про Державний земельний кадастр : прийнятий 7 лип. 2011 р. № 3613–ІV // Уряд. кур’єр від 30 серп. 2011 р., № 157.
  92. *Andrews B. Richard.* Urban land Economics and Public Policy. New York : Free Press, 1971. – 164 p.
  93. *Simon Keith.* Rural Property Tax Systems in Central and Eastern Europe. – Rome : FAO, 2002.
  94. The Appraisal of Real Estate. 13th ed. – Chicago : Appraisal Institute, 2008.
  95. *Youngman J. M., Malme J. H.* An International Survey of Taxes on Land and Building. / Kluwer Law and Taxation Publishers. – Boston : Dtventer, 1994.

# **Тема 7**

## **ДОКУМЕНТУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ РЕГІОНУ**



## Тема 7

# ДОКУМЕНТУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ РЕГІОНУ<sup>1</sup>

### 7.1. ДОКУМЕНТУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ПЛАНУВАННЯ РОБОТИ КОЛЕГІАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Документування діяльності колегіальних органів – документування діяльності колегіальних органів (представницьких органів місцевого самоврядування, їх пленарних засідань, засідань постійних комісій органу місцевого самоврядування, зборів, конференцій, колегій тощо) полягає у складанні документів, які фіксують факти, події, явища, підготовку, розгляд, прийняття рішень та хід їх виконання. До основних документів колегіальних органів місцевої влади належать: плани роботи, протоколи засідань, постанови, рішення, а також інші документи, які фіксують підготовчий етап проведення засідань, зокрема: порядок денний, список запрошених, повідомлення про засідання колегіального органу, реєстрацію учасників, проекти рішень та заключний етап – документальне оформлення прийнятих рішень та контроль за їх виконанням.

Одним з найголовніших колегіальних органів місцевого самоврядування є представницький орган – міська рада. Міська рада об'єднує і координує на своїй території діяльність інших ділянок місцевого самоврядування. Державні органи, підприємства, організації і установи, розташовані на території міської ради, незалежно від форми власності, підзвітні і підконтрольні раді у межах повноважень, наданих їй законодавством.

Міська рада керується в своїй діяльності Конституцією України, Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, іншими законодавчими актами України, Статутом міста та Регламентом. Міська рада проводить свою роботу сесійно. Сесії міської ради скликаються міським головою, секретарем ради в передбачених Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” (п. 7, 8 ст. 46) випадках, в міру необхідності, але не менше одного разу на квартал. Сесія міської ради повинна також скликатись за пропозицією не менше як однієї третини від загальної кількості депутатів ради. Відповідні пропозиції подаються міському голові у письмовій формі із зазначенням питань, для розгляду яких пропонується скликати сесію, і обґрунтуванням необхідності її скликання.

Сесія складається з пленарних засідань ради, а також засідань постійних комісій ради. Перша сесія ради скликається міською територіальною виборчою комісією, її відкриває і веде голова міської територіальної виборчої комісії, який інформує раду про підсумки виборів депутатів та міського голови і визнання їх повноважень.

Рішення про скликання сесій доводиться до відома депутатів і населення не пізніше як за 10 днів до сесії із зазначенням часу скликання і місяця проведення се-

---

<sup>1</sup> У написанні розділу приймали участь Т.В. Іванова, В.В. Павлюк.

сії, питань, які передбачається внести на розгляд ради, а у виключних випадках – не пізніше як за день до сесії із зазначенням часу скликання, місця проведення та питань, що виносяться на розгляд.

Свою діяльність колегіальні органи здійснюють відповідно до планів, які затверджуються колегіальним органом на рік, поточну або наступну сесію. План роботи колегіального органу місцевої влади та його органів, визначає головні напрями діяльності органу та його складових, організаційні форми вирішення поставлених завдань та містить перелік основних організаційно-масових заходів і виконавців. У першу чергу складається перспективний план засідань колегіального органу місцевої влади, зразок якого представлено нижче.

Насамперед складається перспективний план засідань колегіального органу місцевої влади, зразок якого наведено нижче.

*План роботи* включає всі питання, запропоновані керівниками структурних підрозділів, внесені членами колегіального органу управління. Проект плану узгоджується з керівником колегіального органу. У процесі розгляду проекту плану деякі питання виключаються, інші можуть бути перенесені на інші строки розгляду (пізніше чи раніше). Керівник колегіального органу може змінити формулювання питання, вносити зміни і остаточно коригувати план. Проект плану після узгодження розмножують і роздають для ознайомлення членам колегіального органу, заінтересованим організаціям, структурним підрозділам, посадовим особам. На засіданні колегіального органу представлений проект обговорюється і береться за основу та затверджується. Питання про внесення змін та доповнень, що виникли при обговоренні плану роботи, остаточно вирішується членами колегіального органу. Після затвердження колегіальним органом план роботи стає обов'язковим для всіх закладів, організацій і осіб, які залучені до його виконання.

Для координації діяльності колегіальних органів можуть скласти квартальні та тижневі плани основних заходів колегіального органу або його структурних підрозділів. Квартальні плани роботи включають перелік питань для розгляду на апаратних нарадах голови та заступників голови колегіального органу влади, а також питань, що вирішуються в порядку контролю у першого заступника та заступників голови. Письмові пропозиції до планів роботи на квартал подаються першим заступником та заступниками голови місцевого органу влади з урахуванням пропозицій керівників головних управлінь, управлінь, відділів та служб за 15 днів до закінчення кварталу до організаційного відділу. Пропозиції до плану календаря основних заходів органу місцевої влади на тиждень подаються у письмовому вигляді щочетверга до 12 год організаційному відділу для узагальнення.

*Порядок денний* складається з урахуванням усіх питань, які необхідно вирішити на засіданні колегіального органу. Питання на розгляд вносяться міським головою, депутатами, постійними комісіями, виконавчим комітетом ради, загальними зборами громадян. Підготовка сесії міської ради здійснюється за планом, затвердженим міським головою, а у випадках, передбачених законодавством, секретарем ради.

**Перспективний план  
засідань колегіального органу місцевої влади**

ЗАТВЕРДЖУЮ  
Голова колегіального органу

\_\_\_\_\_  
(підпис)                      (ім'я, по батькові та прізвище)  
“ \_\_\_ ” \_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

**ПЕРСПЕКТИВНИЙ ПЛАН  
засідань колегіального органу місцевої влади  
на 20\_\_ рік**

Місяць	Основні питання для розгляду на засіданнях колегіального органу	Відповідальний заступник голови, підрозділ, що готує питання	Питання для розгляду на засіданнях колегіального органу в порядку контролю	Відповідальний заступник голови, підрозділ, що готує питання
--------	---	--	--	--

Заступник голови – керівник апарату  
(підпис)

“ \_\_\_ ” \_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

\_\_\_\_\_  
(ініціали та прізвище)

Контроль за поточними планами здійснюють перший заступник голови місцевого органу влади згідно з розподілом обов'язків.

Головні управління, управління, відділи, інші служби місцевого органу влади організують свою роботу відповідно до плану, що затверджується їх керівником [12, с. 70–71]. Затверджений на місяць або квартал план роботи колегіального органу управління є основою для складання *порядку денного*.

Сесія міської ради правомочна, якщо в її пленарному засіданні бере участь більше половини депутатів від загального складу ради. У разі відсутності встановленої кількості депутатів за розпорядженням міського голови проведення сесії переноситься на інший час. У разі відмови частини депутатів від участі в роботі сесії міської ради або неможливості брати участь в її роботі, місцева рада може прийняти рішення про те, що її засідання є правомочними, якщо в ньому бере участь менше, як дві третини, але більше половини від загальної кількості обраних депутатів.

Поряд з питаннями, що плануються до обговорення, вказується час, який, на думку організаторів, необхідно витратити на їх вирішення. Як правило, дотримуються такого співвідношення: доповідь – час визначається важливістю питання та проханням доповідача; запитання доповідачу і відповіді на них 5 хв, обговорення питання – 10–15 хв, з регламентом відступу 2–3 хв, читання проекту рішення – 10 хв.

## План роботи колегіального органу або його структурного підрозділу

ЗАТВЕРДЖУЮ

Голова колегіального органу

\_\_\_\_\_ (підпис) \_\_\_\_\_ (ім'я, по батькові та прізвище)  
 “ \_\_\_ ” \_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

## ПЛАН РОБОТИ

колегіального органу місцевої влади або його структурного підрозділу на  
 (період, на який планується робота)

Зміст заходу	Обґрунтування необхідності здійснення заходу	Термін виконання	Відповідальні виконавці
--------------	--	---------------------	----------------------------

Заступник голови (керівник апарату)  
 місцевого органу влади  
 (підпис)

\_\_\_\_\_ (ім'я, по батькові та прізвище)

“ \_\_\_ ” \_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

Порядок денний за три дні до засідання колегіального органу розсилають всім запрошеним. До порядку денного додається перелік осіб, які братимуть участь у засіданні.

Розгляд питань порядку денного починається з найбільш важливих і важких. Дотримання регламенту свідчить про ділову і чітку роботу колегіального органу, ретельну підготовку і вміле проведення засідань [12, с. 71].

*Повідомлення про засідання* і матеріали до нього розсилаються членам колегіального органу і запрошеним не пізніше ніж за три дні. Повідомлення включають такі реквізити: дату, місце проведення засідання, його порядок денний та час проведення.

Перед початком засідання проводиться *реєстрація запрошених* за спеціально підготовленим списком із зазначенням прізвищ, ініціалів, посад і місця роботи.

Відкривши засідання, голова ставить запитання щодо зауважень та пропозицій відносно порядку денного, після чого він затверджується. Затвердивши порядок денний, учасники засідання вносять пропозиції до регламенту роботи (наприклад, доповідачу – 10 хв; виступи та обговорення – 5 хв; довідки, повторні виступи – до 3 хв) [12, с. 71].

Сесію місцевої ради відкриває і веде місцевий голова, а у випадках, передбачених частиною 6 ст. 46 Закону – секретар ради. У випадку, передбаченому частиною 8 ст. 46 Закону сесію відкриває за дорученням групи депутатів, з ініціативи



якої скликана сесія, один з депутатів, що входить до її складу, а веде за рішенням ради – один з депутатів.

Головуючий на сесії оголошує питання, що вносяться на розгляд ради, надає слово для виступу, слідкує за дотриманням встановленого регламенту, оголошує депутатські запити, що надійшли у письмовій формі, заяви і довідки, проводить голосування і оголошує його результати; забезпечує порядок в залі засідань.

Протоколи сесій місцевої ради, прийняті нею рішення підписуються місським головою, в разі його відсутності – секретарем місцевої ради, а у випадку, передбаченому частинами 7 та 9 ст. 46 Закону, депутатом ради, який за дорученням ради головував на її засіданні.

Для ведення протоколу, реєстрації депутатських запитів, довідок, пропозицій, заяв та інших документів, організації роботи із зверненнями, що надійшли на сесію, місцева рада обирає з числа депутатів секретаря сесії.

Порядок денний і порядок роботи сесії затверджується радою. Час для доповіді надається, як правило, в межах однієї години, для співдоповіді – до 15 хв, для виступів – до 10 хв, для повторних виступів, виступів по порядку ведення – до 3 хв. За згодою більшості депутатів головууючий може продовжувати час для виступу. В кінці кожної сесії відводяться 30 хв для виступів депутатів місцевої ради з короткими, до 3 хв заявами і повідомленнями, обговорення яких не проводиться.

Заяви про надання слова для виступу подаються головууючому на засіданні. Головуючий на засіданні надає слово для виступу у порядку надходження заяв. У разі необхідності головууючий за згодою депутатів місцевої ради та запрошені особи виступають на засіданнях ради тільки після надання їм слова головууючим.

Слово по порядку ведення, з мотивів голосування, для довідки, відповіді на запитання і пояснення надається головууючим поза чергою.

Місцевий голова та секретар ради мають право взяти слово для виступу поза чергою. Головуючий на сесії не має права переривати та коментувати виступи депутатів. Депутат місцевої ради може взяти слово для виступу по одному і тому ж питанню не більше двох раз, а запрошена особа не більше одного разу, якщо рада не прийме іншого рішення.

Запитання головууючому на засіданні ради, доповідачам, виступаючим та іншим задаються з місця або подаються у письмовій формі. Відповідь на письмове запитання без зазначення прізвища того, хто його подав, не дається.

Головуючому надається право вносити на голосування питання про позбавлення права виступу депутата на період засідання сесії за порушення норм етики і культури поведінки.

Рішення про припинення обговорення приймається шляхом відкритого голосування простою більшістю голосів від кількості депутатів, присутніх на засіданні.

При постановці питання про припинення обговорення головууючий інформує депутатів про кількість депутатів, що записались на виступ і виступили, уточнює, хто наполягає на виступі.

Депутатам, які наполягають на виступі, для обговорення доцільності виступу надається по одній хвилині.

В протокол сесії включається за проханням депутатів які не мали змоги виступити в зв'язку з припиненням обговорення, тексти їх виступів, які вони передають головууючому на сесії:

Рішення місцевої ради приймаються відкритим (в т.ч. поіменним) чи таємним голосуванням, більшістю голосів від загальної кількості обраних депутатів місцевої ради, крім випадків, передбачених законодавством України та цим Регламентом. Таємне голосування обов'язково проводиться у випадках, передбачених законом.

При встановленні результатів голосування до загального складу місцевої ради включається міський голова, якщо він бере участь у пленарному засіданні ради, і враховується його голос.

При надходженні кількох пропозицій по одному і тому ж питанню голосування проводиться по цих позиціях у порядку їх надходження.

При обранні відкритим голосуванням органів ради та службових осіб кандидатури ставляться на голосування в порядку їх висунення. Кожен депутат чи група депутатів можуть вносити пропозиції про відвід кандидатури до складу органів ради чи на службову посаду з обґрунтуванням такої пропозиції. Відвід вважається прийнятним, якщо за нього проголосувало більше половини від загальної кількості обраних депутатів місцевої ради.

Кандидатури, по яких не надійшло відводів, вносяться в список для голосування. Якщо кандидат бере самовідвід, його кандидатура знімається з обговорення і голосування. При проведенні відкритого голосування підрахунок голосів доручається групі депутатів місцевої ради. Склад групи визначається радою. Перед початком відкритого голосування головуючий вказує кількість пропозицій, що ставляться на голосування, уточнює їх формулювання, нагадує про порядок голосування.

Голосування може бути проведене без підрахунку голосів по явній більшості, якщо ні один депутат місцевої ради не наполягає на підрахунку. При голосуванні по одному питанню депутат має один голос і подає його за пропозицію чи проти неї, або утримується при голосуванні.

Члени групи по підрахунку голосів оголошують результати голосування у своєму секторі. Після закінчення підрахунку голосів головуючий оголошує результати голосування. Для проведення таємного голосування і визначення його результатів сесія міської ради обирає з числа депутатів лічильну комісію. Лічильна комісія обирається шляхом відкритого голосування більшістю депутатів, присутніх на засіданні. До складу лічильної комісії не можуть бути обрані депутати, чії кандидатури висунуті до складу органів або на посади службових осіб, що обираються. Лічильна комісія обирає із свого складу голову і секретаря комісії. Рішення лічильної комісії приймається більшістю голосів членів комісії.

Список схвалених радою для голосування, кандидатур (проектів рішень) головуючий на засіданні ради зачитує на засіданні лічильної комісії.

Бюлетені для таємного голосування виготовляються під контролем лічильної комісії по встановленій нею формі і в певній кількості. Бюлетені містять всю необхідну для голосування інформацію. В бюлетені для голосування по проекту рішення повинні стояти слова “за”, “проти”. Час і місце голосування, порядок його проведення встановлюються лічильною комісією і доводяться головою комісії до відома депутатів. У бюлетені для таємного голосування по проекту рішення депутат робить позначку “плюс” (+) або іншу, що засвідчує його вибір, у квадраті напроти слів “за” або “проти”; а при обранні службових осіб – в квадраті напроти прізвища кандидата, якого він підтримує.

Недійсними вважаються бюлетені невстановленої форми, а при обранні службових осіб – бюлетені, в яких залишено дві і більше кандидатури на одну посаду. Прізвища, дописані в бюлетенях, до уваги не беруться. Про результати таємного голосування лічильна комісія складає протоколи, які підписують всі члени комісії. За допомогою лічильної комісії сесія місцевої ради відкритим голосуванням приймає рішення про затвердження результатів таємного голосування.

За допомогою більшості депутатів, присутніх на засіданні, проводиться поіменне голосування. Поіменне голосування здійснюється шляхом подання іменного бюлетеня. Підрахунок голосів проводиться складом комісії для таємного голосування.

Результати поіменного голосування оформляються протоколом, затверджуються місцевою радою, і по її рішенню можуть бути опубліковані в пресі.

За пропозицією більшості депутатів місцевої ради, присутніх на засіданні, головує оголошує перерву в роботі сесії для обговорення питань порядку денного в постійних комісіях.

Проекти рішень, довідкові та ніші матеріали з питань порядку денного сесії готуються галузевими управліннями та відділами виконавчого комітету ради за участю заступників місцевого голови, начальників управлінь виконавчого комітету міської ради, а у виняткових випадках, за погодженням з головою постійної комісії – керівників відповідних відділів. Всі проекти рішень направляються юридичному відділу для отримання висновку відносно їх відповідності чинному законодавству. Проекти рішень візуються, а ті з них, які не відповідають чинному законодавству, повертаються автору проекту із зазначенням мотивів повернення на доопрацювання. Проекти рішень із зауваженнями юридичного відділу виносяться на засідання місцевої ради після попереднього розгляду їх в постійних комісіях.

Відділи та управління виконавчого комітету надають постійним комісіям завізовані проекти рішень, інформаційні та довідкові матеріали не пізніше як за 15 днів до початку засідання сесії місцевої ради. У разі невиконання цієї вимоги питання комісією не розглядається.

Проекти рішень міської ради по питаннях господарського, соціально-культурного будівництва, кадрових питаннях підлягають обов'язковому попередньому розгляду постійними комісіями місцевої ради.

З метою правового забезпечення діяльності місцевої ради вважати обов'язковою участь працівників юридичного відділу виконавчого комітету на засіданнях постійних комісій та пленарних засіданнях ради.

Проекти рішень, інші матеріали з питань, які вносяться на розгляд ради, після розгляду постійними комісіями доводяться до відома депутатів, як правило, за 3 (три) дні до відкриття сесії.

З метою більш повного врахування думки депутатів по питанню, що обговорюється, редагування проектів рішень доручається постійній або тимчасовим комісіям. В необхідних випадках створюється редакційна комісія.

Пропозиції і зауваження щодо змін і доповнень до проектів рішень міської ради подаються депутатами у письмовій формі або вносяться усно. Вони повинні бути чітко сформульовані і ставляться головою на голосування.

Рішення, прийняті радою до оформляються відповідними управліннями, відділами міськвиконкому, апаратом ради з урахуванням змін і доповнень, внесених на сесії, і подаються на підпис місцевого голови (головуючому на сесії) не пізніше як на третій робочий день після сесії.

Депутати забезпечуються копіями протоколів засідань ради та постійних комісій чи їх витягами за їх особистими заявами на ім'я місцевого голови або секретаря ради відповідно до вимог законодавства України про інформацію.

Рішення місцевої ради, прийняті в межах її компетенції, обов'язкові для виконання всіма розташованими на території міста (селища, села) підприємствами, установами і організаціями, а також посадовими особами і громадянами.

Рішення місцевої ради у п'ятиденний строк з моменту його прийняття може бути зупинено місцевим головою і внесено на повторний розгляд ради із обґрунтуванням зауважень. Рада зобов'язана у двотижневий строк повторно розглянути рішення. Якщо рада відхилила зауваження місцевого голови і підтвердила попереднє рішення двома третинами депутатів від загального складу ради, воно набирає чинності. Рішення ради нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено більш пізній строк введення цих рішень в дію.

Під час кожного засідання колегіального органу обов'язково ведеться протокол.

*Протокол* – це один з найпоширеніших видів документів колегіальних органів. У протокол фіксується місце, час і мета проведення зборів, конференцій, засідання, наради, склад присутніх, зміст заслуханих доповідей, виступів і ухвал з обговорених питань. Протокол фіксує хід обговорення питань і прийняття рішень на зборах, нарадах, конференціях і засіданнях колегіальних органів. За обсягом інформації, наведених відомостей протоколи можна поділити на три групи: стислі, у тексті яких записано лише ухвали; повні, у тексті яких, крім ухвал, стисло записують виступи доповідачів та інших учасників зборів, нарад, засідань; стенографічні, де всі виступи записують дослівно.

Протоколи оформляються на підставі записів і стенограм, зроблених під час ході засідань. Якщо засідання стенографується, зміст виступів до протоколу не заноситься. Розшифрована та оформлена належним чином стенограма додається до протоколу. Якщо перебіг засідання фіксується на магнітній плівці шляхом запису на магнітофоні чи диктофоні, після засідання записані на ній тексти виступів пердруковуються і заносяться до протоколу.

При укладанні протоколів рекомендовано використовувати такі реквізити:

- назву виду документа (протокол). Цей реквізит пишуть посередині рядка;
- порядковий номер протоколу (пишеться після слова “протокол”);
- назву зборів, конференцій, засідання, наради із зазначенням їх характеру (загальні збори, виробнича нарада, розширена нарада тощо);
- назву підприємства, організації, де відбулися збори, конференція, засідання нарада;
- дату проведення зборів, конференції, засідання, наради (має відповідати дню їх проведення). Цей реквізит пишуть нижче від назви організації ліворуч. У цьому рядку праворуч пишуть місце проведення (назву міста);
- кількісний склад учасників, який пишуть з нового рядка. Порядок заповнення цього реквізиту залежить від кількості присутніх. Якщо кількість учасників

досягає 10–12 осіб, то можна вказати всіх присутніх. Якщо вона більша, то досить вказати кількість присутніх, а до протоколу додати реєстраційний лист;

– посади, прізвища, ініціали керівників зборів, конференцій, наради (голови, секретаря, членів президії);

– порядок денний, тобто питання, що підлягають розгляду на цих зборах, конференції, засіданні або нараді. У порядку денному питання мають бути сформульовані у називному відмінку;

– текст;

– перелік додатків до протоколу із зазначенням кількості сторінок;

– підписи керівників зборів, конференцій, засідання або наради (голови і секретаря).

Текст протоколу складають на підставі виступів учасників зборів, конференцій, засідання або наради. Він має бути стислим, зрозумілим, точним, але водночас містити інформацію, що всебічно характеризує обговорення питання. Поняття “протокольна точність” породжене суттю документа і стилем викладу. Текст протоколу має складатися з позицій згідно з пунктами порядку денного. Текст кожної позиції укладається за формою: СЛУХАЛИ, ВИСТУПИЛИ, УХВАЛИЛИ. Слово “СЛУХАЛИ” пишуть в одному рядку з цифрою, що позначає питання, після слова “СЛУХАЛИ” ставлять двокрапку. Ініціали і прізвища доповідача слід писати з нового рядка в називному відмінку і підкреслювати; після прізвища ставлять тире і викладають зміст доповіді у формі прямої мови.

Наприклад:

1. СЛУХАЛИ:

О.І. Григорук – ...

Якщо наявний текст доповіді, це необхідно позначити виноскою (“текст доповіді додається”). Нижче записують запитання і відповіді на них. Слова “СЛУХАЛИ”, “ВИСТУПИЛИ”, “УХВАЛИЛИ” друкують великими буквами з нового рядка для того, щоб їх було виділено. Після них ставлять двокрапку. У розділі ВИСТУПИЛИ вказують ініціали, прізвище промовців і викладають основний зміст виступу, в розділі УХВАЛИЛИ – зміст прийнятих рішень, строки, осіб, відповідальних за виконання рішення. Слово “УХВАЛИЛИ” пишуть після попереднього тексту великими буквами з нового рядка. Якщо в ухвалі містяться різні за характером питання, то їх поділяють на групи, які нумерують арабськими цифрами. Зразок оформлення протоколу наводиться далі.

Перебіг засідання колегіального органу фіксує секретар. Нумерація протоколів ведеться з початку кожного календарного року або діловодного року (наприклад для навчальних закладів це 1 вересня – 30 червня). Правильне оформлення протоколу має важливе значення, оскільки рішення, які прийняті н засіданні і внесені в протокол, набувають юридичної сили.

Після відповідної підготовки (внесення у протокол усіх виступів, їх узгодження з доповідачем та промовцями, узгодження формулювань ухвалюваної частини, прийнятих рішень) протокол передруковується, його підписують голова засідання колегіального органу і секретар.

Також підготовку і оформлення протоколу колегіального органу його структурними підрозділами можна представити у вигляді оперограми (рис. 7.1), оскільки це призводить до знесоблення і безконтрольності, і відповідно, виконання прийня-

того рішення. У низці випадків рішення колегіального органу набувають юридичної сили після видання відповідного наказу чи розпорядження, тобто розпорядчого документа, який видається керівником на правах єдиноначальності.

### Протокол виробничої наради

#### Протокол № 10

виробничої наради працівників управління контролю за благоустроєм  
12 жовтня 2011 р.

Голова С.В. Макаренко

Секретар А.М. Голосна

Присутні: І.Ю.Авдєєнко, А.П.Волошина, С.П.Дмитрієв, Н.К.Зуб, С.В.Марченко, О.А.Попова, М.Г.Рудь, М.Н.Сидоренко, Л.О.Смирнова, Г.С.Яковлева.

#### ПОРЯДОК ДЕННИЙ

1. Складання звіту з виробничої діяльності за 2011 р. (інформація начальника управління С.В.Марченка).

2. Затвердження заходів управління щодо благоустрою міста та контролю екологічного стану в 2012 р. (повідомлення заст. начальника управління М.Г.Рудя).

1. СЛУХАЛИ:

С.В.Марченко – Про порядок підготовки й складання річного звіту, про завдання працівників управління.

ВИСТУПИЛИ:

С.П.Дмитрієв – Вказав на потребу в якнайретельнішій підготовці матеріалів звіту і заповненні статистичних таблиць.

Г.С.Яковлева. Запропонувала організувати роботу таким чином, щоб закінчити складання звіту до 1 січня 2012 р.

УХВАЛИЛИ:

1. Усім працівникам управління забезпечити своєчасну підготовку й високу якість матеріалів звітів з виробничої діяльності управління за 2011 р.

2. Подати річний звіт до облдержадміністрації не пізніше 10 січня 2012 р.

2. СЛУХАЛИ:

М.Г.Рудь – Про План заходів з управління на 2012 р.

УХВАЛИЛИ:

План заходів затвердити і керуватися ними.

Додаток: реєстраційний список на 1 арк. в 1 примірнику.

Голова \_\_\_\_\_  
(підпис)

\_\_\_\_\_  
(ініціали та прізвище)

Секретар \_\_\_\_\_  
(підпис)

\_\_\_\_\_  
(ініціали та прізвище)

Загальний контроль за виконанням розпорядчих документів у закладах покладається на групу інспекції з контролю, секретаря структурного підрозділу.

Документування управлінської діяльності органу місцевого самоврядування полягає у фіксації за встановленими правилами на паперових або магнітних носіях

управлінських дій, тобто у створенні документів. Підставою для створення документів у органах місцевої влади (районних, обласних) є необхідність засвідчення наявності та змісту управлінських дій, передавання, зберігання і використання інформації протягом певного часу або постійно. Органом місцевої влади визначається конкретний комплекс документів, передбачений номенклатурою справ та необхідний і достатній для документування її діяльності.

Управлінська діяльність органів виконавчої влади здійснюється шляхом видання розпорядчих документів. Види розпорядчих документів, які видаються тими чи іншими органами, визначаються чинним законодавством та положенням про ці органи [15].

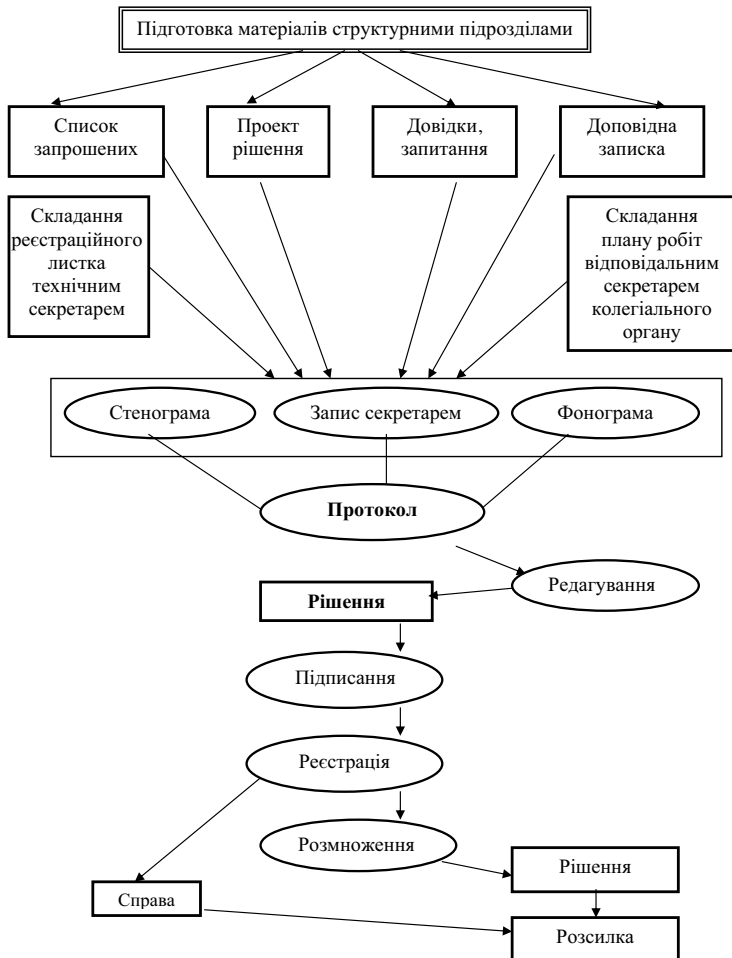


Рис. 7.1. Оперограма підготовки і оформлення протоколу засідання колегіального органу

Розпорядчі документи повинні мати певний комплекс обов'язкових реквізитів та сталий порядок їх розміщення, що визначено інструкцією з діловодства. Одним з важливих реквізитів є заголовок до документа. Заголовок – це короткий виклад змісту документа. Він має бути максимально коротким і ємним, точно передавати зміст документа, граматично узгоджуватися з назвою. Заголовки починаються з прийменника “про”, наприклад: розпорядження, рішення, наказ (про що?) “Про призначення”, “Про розподіл обов'язків”, “Про стан .....”.

Після заголовків крапка не ставиться.

Тексти розпорядчих документів переважно складаються з двох частин – констатуючої і розпорядчої, а в окремих випадках можуть містити тільки одну розпорядчу частину. Проект розпорядження, як правило, складається з двох частин: у першій частині наводиться обґрунтування або підстава для складання розпорядження, у другій – висновки, пропозиції, завдання. Констатуюча частина має бути значно меншою ніж розпорядча.

Для скорочення обсягу констатуюча частина поєднується з початком розпорядчої. При цьому констатуюча частина викладається в першому реченні документа, яке закінчується початком розпорядчої частини. Таке речення починається, як правило, формулюванням типу “Ураховуючи ...”, “У зв'язку з тим ...”, “У порядку ...”, “З метою ...” тощо та закінчується словами “наказую”, двокрапкою (для розпоряджень).

Одним з різновидів констатуючої частини є посилання на документ органу вищого рівня, на підставі якого приймається розпорядчий документ. Якщо у правовому акті органу вищого рівня безпосередньо вказується на необхідність здійснення будь-яких дій з боку адміністрації, виконкому, то застосовується формулювання “З метою виконання ...”. Якщо в тексті йдеться про посилання на документ органу вищого рівня, то застосовується формулювання “Відповідно до ...”, “Згідно з ...”, “На підставі...”.

Часто вживається поєднання в констатуючій частині формулювання типу “З метою ...”, “У зв'язку з ...” із формулюваннями „Відповідно до ...”, “З метою виконання ...”, „На підставі...”.

Наприклад: “З метою ... та відповідно до Указу Президента України від ... №... “Про .....”, “З метою виконання Указу Президента України від ... №... “Про ...” та “У зв'язку із...”.

У розпорядженнях перехід від констатуючої частини до розпорядчої відбувається без будь-яких сполучних слів шляхом застосування двокрапки. Наприклад: “З метою...:

1. Головному управлінню економіки “...”.

На виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень голова місцевого органу влади (районного, обласного) в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів – накази. У разі відсутності голови його повноваження щодо видання розпоряджень виконує перший заступник.

*Розпорядження* – це правовий акт управління державного органу, що видається у межах наданих державному органу чи посадовій особі повноважень і є обов'язковим до виконання для громадян та організацій, яким воно адресоване.



Цей документ має обмежений строк дії і стосується чітко визначеного кола організацій, посадових осіб та громадян.

Розпорядження бувають загальні та спеціальні. Розпорядження видаються Кабінетом Міністрів України, місцевими радами, а також керівниками колегіальних органів управління, адміністрацією підприємства, закладу в межах наданих законодавством прав для вирішення оперативних питань.

Текст розпорядження складається з констатуючої та розпорядчої частин. Констатуюча частина містить інформацію про причину видання розпорядження, а розпорядча – завдання, виконання яких сприятиме врегулюванню проблем, що виникли. В розпорядчій частині визначається особа, яка буде контролювати та нести відповідальність за виконання завдання, вказується строк виконання розпорядження.

Установлювані у розпорядженні завдання мають бути конкретними і реальними, спрямованими на досягнення у найкоротший строк мети, визначеної розпорядженням. Після підписання на розпорядженні проставляється дата, індекс, гербова печатка. Розпорядження обов'язково доводиться до відома підлеглих.

У всіх випадках розпорядчі документи, що видаються на підставі документів органів вищого рівня, повинні мати посилання на них із зазначенням найменування цих документів, дати, їх номерів і назв (заголовків), наприклад:

З метою виконання Указу Президента України від 27 березня 1998 р. № 222 “Про заходи щодо підтримки індивідуального житлового будівництва на селі”... або... Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1211 “Про затвердження Положення про порядок формування і використання коштів фондів підтримки індивідуального житлового будівництва на селі”...

У разі посилання на Закон України вказується стаття, на яку посилаються, та його назва, наприклад: “Відповідно до ст. 15 Закону України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”...”

Назва постанов, рішень, указів, розпоряджень тощо органів вищого рівня не вказується у випадках, коли в тексті є посилання на документи (положення, порядок, інструкції тощо), затверджені вищезазначеними нормативними актами, і їх назви збігаються. Наприклад, при посиланні на Порядок обчислення стажу державної служби, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 3 травня 1994 р. № 283 “Про порядок обчислення стажу державної служби”, в розпорядчому документі робиться такий запис: Відповідно до Порядку обчислення стажу державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 травня 1994 р. № 283, встановити ... Отже, розпорядження можна подати в такому вигляді (рис. 7.2):

Проходження проекту розпорядження передбачає певні етапи. Проекти розпоряджень вносяться на розгляд за поданням керівників головних управлінь, управлінь, відділів і служб та підпорядкованих їй виконавчих органів нижчого рівня.

Текст проекту розпорядження викладається у стислій формі. Виклад окремих пунктів, додатків та тексту в цілому має бути органічно пов'язаним і не допускати можливості різного тлумачення змісту. Обов'язковою складовою частиною розпорядження є стислий заголовок, який розкриває його зміст. Преамбула проекту розпорядження, крім мотивів та цілей його видання, як правило, має містити посилання на відповідний закон або нормативні акти, що регулюють предмет правовідносин, зазначених у розпорядженні. Проект розпорядження у необхідних випадках повинен містити пункт щодо осіб, які здійснюють контроль за його виконанням.

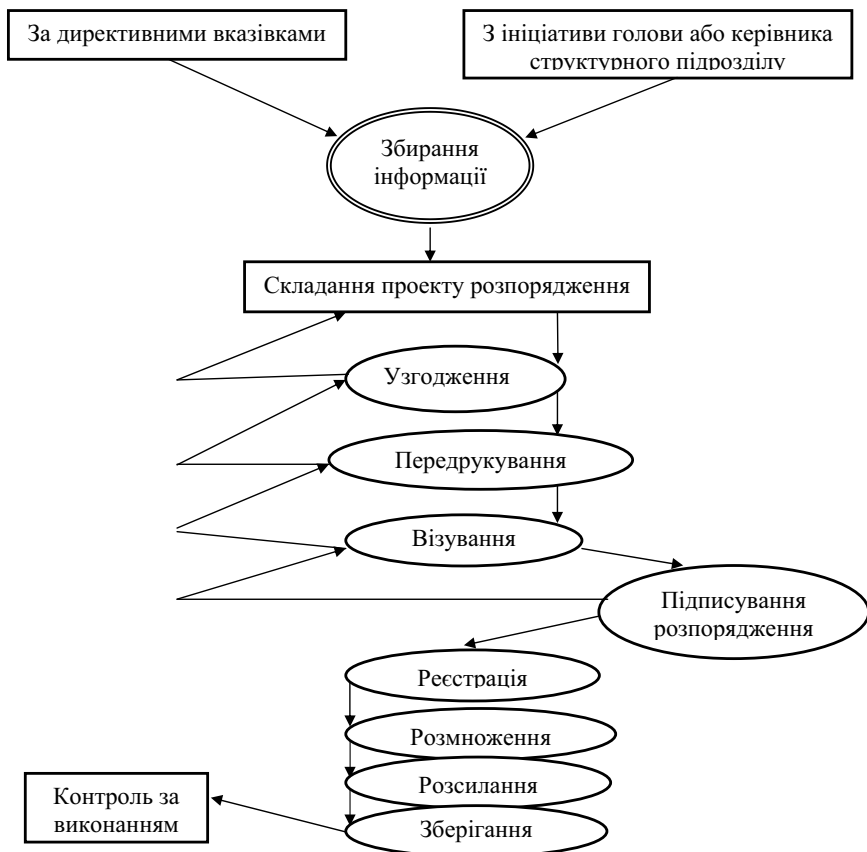


Рис. 7.2. Оперограма підготовки та видання розпорядження

На зворотному боці останньої сторінки проекту розпорядження друкуються дані про подання і погодження проекту, а саме зазначається структурний підрозділ, що підготував проект розпорядження, та посадові особи, з якими проект розпорядження було погоджено.

Проект розпорядження візують: керівник та юрисконсульт головного управління, управління, відділу чи служби установи, яка вносить проект, керівники зацікавлених організацій, у тому числі і підвідомчих, якщо порушені питання стосуються їх інтересів. При цьому, якщо дата погодження, зазначена під час візування, перевищує 30 днів до подання на підпис проекту розпорядження, погодження може вважатися недійсним.

Підготовлений відповідно до вищезазначених вимог проект розпорядження подається в секретаріат відповідного заступника голови органу влади відповідного рівня. Завідуючий секретаріатом забезпечує погодження поданого проекту розпорядження із заступником голови, якому підпорядковане головне управління, управління, відділ, що вносять проект, редактором та керівником юридичної служби.

Усі проекти розпоряджень нормативного характеру, що мають, наприклад, загальнодержавне значення, погоджуються відповідним секретаріатом з усіма заступниками голови. Перший заступник візує проект розпорядження останнім. Строк розгляду та погодження проекту розпорядження не повинен перевищувати 1 день, а тих, що вимагають додаткових узгоджень – три 3 дні.

*Зразок*



УКРАЇНА

**ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ**

---

**РОЗПОРЯДЖЕННЯ**

16.06.2011

м. Хмельницький

№ 248/2011-р

Про погодження створення  
національного природного  
парку “Мале Полісся”

На підставі ст. 6, 21 Закону України “Про місцеві державні адміністрації”, ст. 51, 52, 53 Закону України “Про природно-заповідний фонд України”, указів Президента України від 23.05.2005 р. № 838/2005 “Про заходи щодо дальшого розвитку природно-заповідної справи в Україні”, від 1 грудня 2008 р. № 1129 “Про розширення мережі та територій національних природних парків та інших природно-заповідних об’єктів”, від 14 серпня 2009 р. № 611 “Про додаткові заходи щодо розвитку природно-заповідної справи в Україні”:

1. Погодити створення національного природного парку “Мале Полісся” загальною площею 9515,1 га на землях, що перебувають у користуванні ДП “Ізяславський лісгосп” – 5255,7 га, ДП “Славутський лісгосп” – 3507 га, КП “Борисів” – 752,4 га, які розміщені на території Варварівської – 1991,0 га, Крупецької – 1151 га, Полянської – 365,0 га сільських рад Славутського району; Радошівської – 1391 га, Лютарської – 1766,6 га, Білотинської – 328 га, Плужненської – 1373,8 га, Борисівської – 1148,7 га сільських рад Ізяславського району.

2. Контроль за виконанням цього розпорядження покласти на заступника голови облдержадміністрації Л.Гураля.

Голова адміністрації

В.Ядуча

Проекти розпоряджень погоджуються з юридичною службою протягом не більш ніж трьох днів, а ті, що вимагають додаткового опрацювання – у строк до семи днів. При цьому вони візують всі сторінки проекту розпорядження і додатків до нього (із зворотного боку).

Після візування проекту розпорядження юридичною службою внесення до нього змін і доповнень не допускається. Зауваження та пропозиції, що виникають під час погодження проекту розпорядження, викладаються у письмовій формі на окремому аркуші. Виправлення, дописування та інші зміни тексту розпорядження під час погодження не допускаються.

У разі неможливості узгодження позицій щодо спірних питань на рівні структурних підрозділів місцевого органу влади рішення про зняття або врахування зауважень приймають відповідно перший заступник голови, заступник голови, до компетенції якого належить конкретне питання. У такому разі віза заступника голови установи на проекті підтверджує остаточну редакцію проекту, що вноситься на колективне обговорення. В окремих випадках такі проекти розпоряджень можуть бути запропоновані для колегіального обговорення та прийняття рішення.

Рішення про внесення проекту розпорядження на колегіальне обговорення приймається головою за письмовим обґрунтуванням відповідного заступника голови. Проекти розпоряджень, що подаються на підпис в остаточній редакції, мають містити візи керівника головного управління, управління, відділу або служби, яка зробила подання, відповідного заступника голови, заступника голови – керівника секретаріату, керівника юридичної служби.

Додатки до розпоряджень візують керівник головного управління, управління, відділу або служби, що зробила подання, відповідний заступник голови, керівник юридичної служби. Підписує додатки до розпоряджень заступник голови – керівник секретаріату.

Відповідальність за якість підготовки проекту розпорядження, відповідність вимогам чинного законодавства та редагування несе заступник голови, до компетенції якого належать зазначені питання, та юридична служба.

Підготовлений та погоджений в установленому порядку проект розпорядження у двох примірниках разом з іншими необхідними документами та розрахунком розсилання подається завідуючим секретаріатом відповідного заступника голови до сектору редагування та випуску розпоряджень загального відділу.

Розрахунок розсилання розпорядження повинен містити повну адресу організації-одержувачів та бути підписаним завідуючим секретаріатом відповідного заступника голови місцевого органу влади.

Сектор редагування та випуску розпоряджень загального відділу здійснює контроль за додержанням вимог щодо підготовки проектів розпоряджень і в разі їх порушення повертає проект виконавцям. Проекти розпоряджень подаються на підпис голові місцевого органу влади завідуючим загальним відділом.

Підписані розпорядження оформляються сектором редагування та випуску розпоряджень. Сектор редагування та випуску розпоряджень забезпечує зняття необхідної кількості копій розпорядження відповідно до розрахунку надсилання і відправляє їх організаціям указаним у розрахунку.

Загальний обсяг проекту розпорядження разом з додатками, як правило, не повинен перевищувати 5 аркушів. Проекти розпоряджень та додатки до них мають бути якісно підготовлені, з коротким викладенням суті питання, визначенням конкретних заходів, строків та виконавців, осіб, що здійснюють контроль.

Наступним видом розпорядчих документів, які згідно із законодавством створюють управління та відділи (районної) обласної державної адміністрації є накази.

*Наказ* – це правовий розпорядчий документ, що видається керівником підприємства, установи, організації на правах єдиноначальності і в межах своєї компетенції. Накази видаються на основі та на виконання законів, постанов і розпоряджень уряду, наказів та директивних вказівок вищестоящих органів влади (табл. 7.1).

Таблиця 7.1

Види наказів

Група наказів	Зміст, мета
Наказ з особового складу	Оформляють призначення, переміщення, звільнення працівників, відрядження, відпустки, різні заохочення, нагородження та накладення стягнень.
Наказ із основної діяльності: а) ініціативний; б) на виконання розпоряджень вищестоящих органів управління.	Видається для оперативного впливу на процеси, що виникають всередині організації (підприємства). Видається при створенні, реорганізації, ліквідації структурних підрозділів при затвердженні положень про структурні підрозділи, при підбитті підсумків діяльності установ.

Як видно з табл. 7.1, за призначенням накази поділяються на два види: накази з основної діяльності та накази з особового складу.

Накази з основної діяльності – це правові акти, в яких оформляють рішення керівника, пов'язані з організацією роботи підприємства в цілому або його структурних підрозділів. Такі накази видають, коли необхідно довести до відома директивні документи, що надійшли від вищестоящих органів управління, спланувати конкретні заходи щодо їх виконання, призначити відповідальних осіб, визначити строки проведення заходів.

Накази з основної діяльності оформляють на загальних, спеціальних бланках або на чистих аркушах паперу формату А4, перевагу віддають поздовжньому розміщенню основних реквізитів.

Накази, що стосуються особового складу, готують на основі доповідних записок керівників структурних підрозділів, заяв громадян, протоколів колегіальних органів тощо.

Кожний пункт наказу з особового складу рекомендується починати словами: “Призначити”, “Перевести”, “Оголосити подяку”, “Надати відпустку”, – які позначають конкретну дію, спрямовану наказом. Далі щоразу з нового рядка великими буквами друкуються прізвища та ініціали осіб, на яких поширюється цей пункт наказу, їх посада (вчений ступінь, звання, спеціальність, розряд тощо), назва відділу чи цеху, в якому ця особа працює. У кінці кожного пункту наказу зазначається підстава для його складання (довідна записка, заява тощо) [2].

Якщо в одному пункті наказу перераховуються кілька осіб, то їх прізвища зазначають в алфавітному порядку. Складання й оформлення наказу регламентуються інструкціями щодо роботи з документами, правилами підготовки проекту наказу та іншими правовими актами. В них передбачено обов'язкове дотримання низки вимог і правил, що мають забезпечити юридичну повноцінність документів, їх оперативне виконання, правильне та всебічне врегулювання питання.

Текст наказу складається з констатуючої та розпорядчої частин. Констатуюча частина містить такі складові: вступ, доведення, висновок. Розпорядчу частину починають словом НАКАЗУЮ. Вона складається з пунктів, що поділяються на такі частини: дія, строк виконання, відповідальність за виконання.

В останньому пункті розпорядчої частини зазначають осіб, яким доручено контролювати виконання наказу.

Текст наказу з основної діяльності повинен мати наказову форму. Кожен пункт наказу нумерується арабськими цифрами, розпочинається назвою виконавця (у давальному відмінку), продовжується назвою дії (в інфінітиві), строком виконання (за десятинною системою написання дати).

Проект наказу слід обов'язково погоджувати з усіма зацікавленими особами (структурними підрозділами) певного підприємства, а в разі потреби – також інших організацій. Якщо встановлені правила видання наказу порушено, то він втрачає юридичну силу і його слід скасувати. До проекту наказу додають документи, що обумовлюють його доцільність.

При цьому візі погодження розміщуються нижче від підпису керівника таким чином:

Проект наказу внесено:

Посадова особа або структурний підрозділ, які склали проект наказу	<u>підпис</u>	Розшифровка підпису
--	---------------	---------------------

Посадова особа або структурний підрозділ, з якими погоджено проект наказу	<u>підпис</u>	Розшифровка підпису
---	---------------	---------------------

Проект наказу погоджується із: заступником керівника - куратором з відповідних питань, керівниками підрозділів, юристом організації. Оперограма підготовки наказу наведена на рис. 7.3.

Наказ набуває чинності з моменту його підписання, якщо інший строк не зазначено в тексті. Право підписання наказу визначається законодавством: зазвичай, це право мають керівники, а також деякі інші посадові особи відповідно до їхніх повноважень і компетенції.

Накази видають на підставі й з метою виконання законів України, указів Президента України, постанов і розпоряджень уряду, наказів та інструкцій вищестоящих органів. Керівник може видавати накази з усіх питань, що входять до його компетенції. Здебільшого наказ діє доти, поки його не буде скасовано або поки не закінчиться строк його дії, визначений у самому тексті. Скасовувати накази може тільки уповноважена особа чи інстанція [2].

Накази бувають нормативними та індивідуальними. Наприклад, наказ керівника про затвердження правил внутрішнього трудового розпорядку належить до нормативних. Він є загальним (безособовим), оскільки стосується не конкретних осіб, а всього колективу. Наказ про преміювання конкретних працівників має індивідуальний характер.



Рис. 7.3. Опорограма підготовки та видання наказу

Незважаючи на багато спільних рис між розпорядженням та наказом, між ними існують суттєві відмінності, а саме:

- накази пишуть, як правило із загальних, всеохопних питань, а розпорядження – часткових;
- ключовими словами, що використовуються при складенні наказу, є НАКАЗУЮ, а розпорядження – “пропоную”, “зобов’язую”, “доручаю”, “вимагаю”, “дозволити” тощо.

Накази видають лише перші керівники підприємства, а розпорядження можуть видавати керівники структурних підрозділів підприємства [6, с. 75–80].

## **7.2. ПОРЯДОК ПІДГОТОВКИ, ПРОВЕДЕННЯ ТА ДОКУМЕНТАЛЬНЕ ОФОРМЛЕННЯ АПАРАТНОЇ НАРАДИ ТА КОЛЕГІЇ РАЙОННОЇ (ОБЛАСНОЇ) ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ**

Слово “нарада” визначається тлумачним словником як засідання, спільне обговорення з кимось чого-небудь, тобто, під словом “нарада” розуміють такий вид управлінської діяльності, коли певна кількість учасників збирається у певному місці в обумовлений час для обговорення і прийняття рішень за раніше поставленими питаннями.

Основна перевага ділових засідань полягає в тому, що впродовж короткого часу колектив може висунути значно більшу кількість ідей, ніж окремі працівники. Пропозиції, думки, варіанти рішення швидко оцінюються, одні з них відхиляються, інші схвалюються із урахуванням зауважень. Ділові наради – високоефективний метод управління, це поширена форма управління для вироблення оптимальних рішень, що дає змогу використовувати колективний розум і знання для вирішення складних актуальних проблем, організувати обмін інформацією, думками й накопиченим досвідом між окремими працівниками, структурними підрозділами підприємства [9]. На нараді приймається управлінське рішення за принципом колективізму, який передбачає взаємодопомогу, що підвищує індивідуальну й колективну відповідальність працівників у виробничих умовах.

Наради забезпечують одержання керівником необхідної інформації для здійснення управлінської діяльності, швидкого доведення конкретних завдань до безпосередніх виконавців. Нарada відкриває перед керівником додаткові можливості щодо оцінювання співробітників: їхніх професійних здібностей за мірою використання в трудовій діяльності; готовності розвивати цікаві ідеї, виявляти ініціативу у вирішенні поставлених завдань; уміння захищати власну думку. Заплановані наради проводять згідно із графіком, який складають на місяць (квартал). Для досягнення цілей наради необхідно ґрунтовно підготувати й чітко організувати їх проведення з урахуванням сукупності обов’язкових елементів (рис. 7.4) [9].

При цьому впорядкування та регламентацію ділових нарад слід здійснювати шляхом скорочення робочого часу на ділову нараду та одержання максимальної користі від неї.

*Апаратна нарада* – це нарада голови та заступників голови місцевого органу влади, керівників основних структурних підрозділів, які входять до складу апарату виконавчого органу. Апаратна нарада проводиться головою місцевого органу влади або за його дорученням одним із заступників голови, як правило, у чітко визначений день та час.





**Рис. 7.4. Технологія організації та проведення ділових нарад**

Організаційно-технічне забезпечення підготовки та проведення апаратних нарад здійснює організаційний відділ. Порядок денний апаратної наради встановлюється на підставі примірного переліку питань, що складається на квартал.

За рішенням керівника місцевого органу влади або особи, яка його заміщає, на розгляд апаратної наради можуть виноситись питання, не передбачені примірним переліком. До кожного питання порядку денного апаратної наради відповідними службами готується довідковий матеріал, проект протокольних доручень та в разі необхідності – проект розпорядження органу місцевої влади, список запрошених осіб для розгляду питання.

Відповідальність за якість та своєчасність підготовки матеріалів покладається на першого заступника та заступника голови місцевого органу влади згідно з розподілом обов'язків.

Підготовлені матеріали, погоджені в установленому порядку, подаються до організаційного відділу за 4 дні до засідання для узагальнення і підготовки необхідного комплексу документів.

Коло службових осіб, які запрошуються на апаратну нараду з питань порядку денного, визначається першим заступником та заступником голови, відповідальними за підготовку питань.

Учасники апаратної наради запрошуються на засідання організаційним відділом. Доручення, напрацьовані під час апаратної наради, оформляються протокольним організаційним відділом і подаються на затвердження головууючому на засіданні. Порядок підготовки та проведення нарад з окремих питань, організація роботи постійних або тимчасових робочих органів визначаються положеннями про них.

Наради з окремих питань проводяться головою, першим заступником, заступниками голови місцевого органу влади відповідно до планів роботи, а також у разі оперативної необхідності.

Коло службових осіб, запрошених на наради, визначається керівником, з ініціативи якого вони проводяться.

Повідомлення про запрошення на нараду здійснюється відповідним підрозділом завчасно, як правило, не пізніше ніж за 1 день до їх проведення. Рішення, прийняті на нараді, оформляються протоколом із зазначенням виконавців та строків виконання. Питання, що потребують фінансового забезпечення, узгоджуються з фінансовим управлінням. Ведення протоколів і контроль за їх виконанням покладеться на відповідні підрозділи [6; 12].

*Колегія* є дорадчим колегіальним органом, який утворюється для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції районної (обласної) державної адміністрації, обговорення найважливіших напрямів її діяльності і прийняття відповідних рішень та рекомендацій.

У своїй роботі колегія керується Конституцією України, законами України, постановами Верховної Ради України, указами і розпорядженнями Президента України, актами Кабінету Міністрів України, розпорядженнями, дорученнями голови районної (обласної) державної адміністрації, Типовим регламентом місцевої державної адміністрації, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. № 2263 (зі змінами) та Положенням про колегію районної (обласної) державної адміністрації.

Рішення про утворення колегії приймає голова районної (обласної) державної адміністрації, який очолює колегію.

Керуючись Постановою Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2003 р. № 1569 “Про затвердження Загального положення про колегію центрального органу виконавчої влади і місцевої державної адміністрації”, основними завданнями колегії відповідно до компетенції (районної) обласної державної адміністрації є:

- забезпечення виконання законів України, актів і доручень Президента України, Кабінету Міністрів України, програм соціально-економічного розвитку (району) області;
- визначення перспектив і найважливіших напрямів діяльності (районної) обласної державної адміністрації;
- обговорення актуальних питань економічного і соціального життя (району) області та подання узгоджених пропозицій для прийняття необхідних рішень;
- розгляд питань щодо розподілу та витрачання бюджетних коштів, залучення та використання іноземних інвестицій;
- розгляд питань щодо роботи структурних підрозділів районних та обласних державних адміністрацій, територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, заслуховування звітів їх керівників;
- розгляд питань щодо кадрового забезпечення органів виконавчої влади (району) області, формування їх кадрового резерву, а також кадрового резерву керівників державних підприємств, установ і організацій, призначення на посади та звільнення з посад в установленому порядку посадових осіб;
- обговорення пропозицій щодо вирішення інших питань, віднесених згідно з чинним законодавством до компетенції (районної) обласної державної адміністрації.

Для забезпечення виконання визначених завдань колегія має право:

- утворювати в разі необхідності тимчасові експертні та робочі групи, залучати до участі в них, а також до підготовки питань порядку денного засідання ко-

легії працівників інших органів виконавчої влади, фахівців, представників наукових установ району, області (за згодою);

– звертатися до органів виконавчої влади з питань, що стосуються їх компетенції, одержувати безоплатно інформацію для підготовки рекомендацій і пропозицій;

– заслуховувати на своїх засіданнях представників органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ і організацій (району) області з питань, що належать до компетенції (районної) обласної державної адміністрації;

– проводити спільні засідання з колегіями інших органів виконавчої влади, (районної) обласної ради та приймати спільні рішення (постанови).

До складу колегії місцевої держадміністрації входять:

– голова місцевої держадміністрації (голова колегії), його перші заступники та заступники голови (за посадою), керівник апарату, керівники інших структурних підрозділів держадміністрації;

– у разі потреби – керівники територіальних органів центральних органів виконавчої влади, голови місцевих держадміністрацій нижчого рівня, посадові особи органів місцевого самоврядування (за згодою).

Кількісний склад колегії місцевої держадміністрації визначається головою держадміністрації згідно з Типовим регламентом місцевої державної адміністрації, затвердженим Кабінетом Міністрів України. Члени колегії місцевої держадміністрації затверджуються та звільняються від обов'язків головою держадміністрації.

Організаційною формою роботи колегії є засідання, які проводяться, як правило, один раз на місяць, позапланові – у разі потреби. Голова колегії може визначити іншу періодичність проведення засідань колегії. У разі потреби можуть проводитися розширені та виїзні засідання колегії, а також спільні засідання з колегіями інших органів виконавчої влади. Пропозиції щодо розгляду питань на засіданнях колегії подаються заступниками голови районної (обласної) державної адміністрації відповідно до розподілу обов'язків, а їх узагальнення та внесення до проекту порядку денного здійснює організаційний відділ апарату державної адміністрації. Заступник голови – керівник апарату районної (обласної) державної адміністрації за погодженням з головою визначає остаточний варіант порядку денного. Додаткові питання до затвердженого переліку питань порядку денного засідання колегії вносяться за рішенням голови колегії не пізніше ніж за 10 днів до чергового засідання. Дата, час, місце проведення та порядок денний засідання колегії визначаються головою колегії.

Члени колегії у разі потреби можуть подавати пропозиції про внесення питань до порядку денного або зняття питань з порядку денного засідання колегії.

За ініціативою голови колегії проводяться позапланові (позачергові) засідання колегії.

*Підготовка матеріалів на засідання колегії.* Відповідальними за підготовку та подання матеріалів для розгляду на засіданні колегії є заступники голови (районної) обласної державної адміністрації згідно з розподілом обов'язків. Підготовку матеріалів, що подаються на розгляд колегії, здійснюють структурні підрозділи районної (обласної) державної адміністрації, територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади.

Структурні підрозділи районної (обласної) державної адміністрації, територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади подають в організаційний відділ апарату місцевої державної адміністрації матеріали для розгляду на засіданні колегії не пізніше ніж за 7 днів до чергового засідання для їх попереднього опрацювання.

Матеріали, що подаються на розгляд колегії:

- довідка з питання, що розглядається;
- розрахунки, статистичні матеріали, звіти, діаграми, таблиці тощо;
- проект рішення колегії, який складається з констатуючої частини, в якій коротко викладаються результати роботи, недоліки, які потребують усунення, та ухвалюваної частини, в якій згідно з змістом довідки і констатуючої частини проекту рішення колегії формулюються конкретні завдання, визначаються терміни їх виконання та особи, відповідальні за виконання;
  - список учасників засідання колегії із зазначенням їх прізвищ, імен та по батькові, місця роботи та займаних посад;
  - розрахунок розсилання рішення колегії у двох примірниках за підписом керівника структурного підрозділу районної (обласної) державної адміністрації, відповідального за підготовку питання для розгляду на засіданні колегії;
  - пропозиції щодо співдоповідачів та промовців з питання, що розглядається.

Довідка має містити аналітичну інформацію з питання, що пропонується до розгляду, проблемні питання, а також пропозиції щодо їх вирішення.

Довідка за обсягом не повинна перевищувати 4 с. друківаного тексту, а щодо питання соціально-економічного розвитку області – не більше ніж 10 с. Підписується довідка керівником підрозділу, головою районної (обласної) державної адміністрації, які готують питання на розгляд колегії, та візується на звороті останньої сторінки заступником голови районної (обласної) державної адміністрації відповідно до розподілу обов'язків.

Проект рішення колегії візується на звороті останньої сторінки керівником структурного підрозділу головою районної (обласної) державної адміністрації, які готують документ, заступником голови районної (обласної) державної адміністрації відповідно до розподілу обов'язків, керівниками юридичного, організаційного, загального відділів, відділу контролю апарату районної (обласної) державної адміністрації, а питання про соціально-економічний розвиток району (області) – всіма заступниками голови районної (обласної) державної адміністрації.

Проекти рішень колегії мають містити аргументовану інформацію, викладену стисло, грамотно, зрозуміло та об'єктивно, без скорочень, повторень та вживання слів і зворотів, які не несуть змістового навантаження. Обсяг проекту рішення не повинен перевищувати 3 с., віддрукованих на папері формату А-4 (210 x 297 мм) через 1,5 міжрядкового інтервалу.

Структурні підрозділи районної (обласної) державної адміністрації, територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади, відповідальні за підготовку питань, не пізніше ніж за 5 днів до засідання колегії подають після опрацювання в організаційному відділі підготовлені матеріали заступникові голови-керівнику апарату районної (обласної) державної адміністрації.

При порушенні цього Положення, яким встановлено порядок підготовки матеріалів для розгляду на засіданні колегії, заступник голови – керівник апарату ра-

йонної (обласної) державної адміністрації доповідає про це голові районної (обласної) державної адміністрації.

Загальний відділ спільно з відділом господарського забезпечення апарату районної (обласної) державної адміністрації забезпечує розмноження остаточно підготовлених матеріалів. Не пізніше як за 3 дні до початку засідання колегії загальний відділ подає сформований пакет документів голові районної (обласної) державної адміністрації та членам колегії.

Склад осіб, запрошених на засідання колегії, визначається заступником голови – керівником апарату районної (обласної) державної адміністрації. Запрошення та реєстрація членів колегії покладається на загальний відділ апарату районної (обласної) державної адміністрації, інших запрошених – на організаційний відділ апарату районної (обласної) державної адміністрації.

*Порядок проведення засідання колегії.* Засідання колегії веде голова районної (обласної) державної адміністрації, а в разі його відсутності – перший заступник або один із заступників голови районної (обласної) державної адміністрації. Засідання колегії проводиться у разі, якщо в ньому беруть участь не менше як дві третини загальної кількості складу членів колегії. Особи, які беруть участь у засіданні колегії, реєструються. Члени колегії беруть участь у засіданнях колегії особисто, без права заміни. Якщо член колегії не може бути присутнім на засіданні, він має право попередньо подати голові колегії відповідні пропозиції у письмовій формі. Особи, запрошені на засідання колегії для розгляду окремих питань порядку денного, можуть бути присутніми під час розгляду інших питань з дозволу голови колегії.

Головуючий за погодженням із членами колегії може прийняти рішення про закритий розгляд окремого питання. При проведенні закритих засідань колегії (закритого обговорення окремих питань) підготовка матеріалів, оформлення рішень, що приймаються, здійснюються з дотриманням установлених правил роботи з документами обмеженого доступу або для службового користування.

Регламент роботи засідання колегії визначає голова колегії. Рішення колегії приймаються відкритим голосуванням її членів. Рішення колегії вважається прийнятим, якщо воно підтримане більшістю присутніх на засіданні колегії членів колегії. У разі рівного розподілу голосів голосуючого є вирішальним. В окремих випадках за рішенням головууючого може бути застосована процедура таємного голосування.

У разі проведення спільних засідань колегій двох і більше органів виконавчої влади приймається спільне рішення. Голова колегії приймає рішення щодо присутності в залі під час засідання колегії представників засобів масової інформації та проведення кіно-, відео-, фотозйомки і звукозапису.

Засідання колегії оформляються протоколом, який підписує головууючий на засіданні колегії. Рішення колегії є підставою для видання відповідного розпорядження головою районної (обласної) державної адміністрації. У разі виникнення розбіжностей між головою та іншими членами колегії під час прийняття рішення голова місцевої держадміністрації втілює в життя своє рішення, доповідаючи у разі потреби про розбіжності, що виникли, керівництву Кабінету Міністрів України. Члени колегії також можуть повідомити свою думку керівництву Кабінету Міністрів України. Інформування здійснюється відповідно до розподілу функціональних повноважень між Прем'єр-міністром України, Першим віце-прем'єр-міністром та віце-прем'єр-міністрами України.

Рішення колегії з організаційних, процедурних і контрольних питань вносяться до протоколу засідання (без видання наказу або розпорядження). Рішення колегії оформляються протоколами, які підписуються головуючим на засіданні та працівником, який веде протокол.

Рішення спільних засідань колегії оформляються протоколами, які підписуються головами відповідних колегій органів виконавчої влади та працівником, який веде протокол.

Загальний відділ апарату районної (обласної) державної адміністрації протягом трьох робочих днів після проведення засідання колегії оформляє протокол з усіма змінами та доповненнями до проектів рішень колегії, внесеними під час її засідання.

Посадові особи, відповідальні за підготовку розглянутих питань, в обов'язковому порядку доопрацьовують протягом трьох робочих днів після засідання колегії проекти рішень з урахуванням зауважень і пропозицій, висловлених учасниками засідання і схвалених членами колегії під час обговорення питань порядку денного. Доопрацьовані проекти рішень візуються керівниками підрозділів, відповідальними за підготовку питання на засідання колегії, заступником голови районної (обласної) державної адміністрації згідно з розподілом обов'язків, а також начальниками організаційного, юридичного, загального, відділу контролю апарату районної (обласної) державної адміністрації і подаються до загального відділу апарату районної (обласної) державної адміністрації для перевірки на відповідність оригіналові протоколу засідання колегії.

Контроль за дотриманням термінів доопрацювання рішень колегії покладається на загальний відділ апарату районної (обласної) державної адміністрації.

Оригінали матеріалів засідання колегії з розглянутих питань зберігаються у загальному відділі апарату районної (обласної) державної адміністрації.

Працівникам загального відділу апарату районної (обласної) державної адміністрації забороняється видавати будь-кому оригінали чи копії рішень колегії без дозволу заступника голови – керівника апарату районної (обласної) державної адміністрації.

Проект розпорядження на виконання рішення колегії готує та подає на затвердження голові районної державної адміністрації (обласної державної адміністрації), які є відповідальними за підготовку матеріалів з цього питання до розгляду на засіданні колегії.

Стенографування (технічний запис) засідань колегії місцевої державної адміністрації забезпечує апарат державної адміністрації.

Матеріали засідань колегії зберігаються в установленому порядку у структурному підрозділі (окремого працівника), визначеному головою колегії.

Матеріально-технічне забезпечення засідань колегії здійснюється місцевою державною адміністрацією.

*Контроль за виконанням рішень колегії.* Безпосереднє виконання розпоряджень голови обласної державної адміністрації щодо прийнятих рішень колегії покладається на керівника структурного підрозділу, голову районної державної адміністрації, відповідальних за підготовку матеріалів з цього питання до розгляду на засіданні колегії; координацію та контроль здійснюють заступники голови районної (обласної) державної адміністрації згідно з розподілом обов'язків.

Зазначені у розпорядженні посадові особи у встановлені терміни організують виконання зазначених завдань та подання відповідної інформації відділу контролю апарату районної (обласної) державної адміністрації. Відділ контролю апарату районної (обласної) державної адміністрації узагальнену інформацію про виконання розпорядження, погоджену із заступником голови районної (обласної) державної адміністрації, згідно з розподілом обов'язків подає на розгляд голові районної (обласної) державної адміністрації – голові колегії.

### 7.3. ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ІЗ ЗВЕРНЕННЯМИ ГРОМАДЯН У МІСЦЕВІЙ ДЕРЖАВНІЙ АДМІНІСТРАЦІЇ

Відповідно до поширеної у Європі та США концепції трьох генерацій права на участь (*participation rights*) власне право на звернення, хоча і в дещо ширшому контексті (як право участі громадськості у законодавчому процесі на справедливих слуханнях, *the right to a fair hearing*) є найстарішим та визнається основоположним. Саме тому налагодження системи дієвого розгляду та врахування звернень громадян слід розглядати як передумову забезпечення їх більш широкої участі у законодавчому процесі [18].

Громадяни України мають право звертатися до органів державної влади і місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення. Військовослужбовці, працівники органів внутрішніх справ і державної безпеки мають право подавати звернення, які не стосуються їх службової діяльності.

Особи, які не є громадянами України і законно перебувають на її території, мають таке саме право на подання звернень, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами.

Рационально побудована і детально визначена законом процедура щодо розгляду заяв, скарг і пропозицій фізичних осіб – це майже єдина ефективна гарантія забезпечення під час цього розгляду неупередженого, об'єктивного, відповідального і прозорого ставлення державних службовців та посадових осіб до правомірних вимог громадян.

Під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги [2].

*Пропозиція (зауваження)* – це звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також думки щодо регулювання суспільних відносин та умов життя громадян, удосконалення правових основ державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

*Заява (клопотання)* – це звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією України та законодавством їхніх прав та інтересе-

сів або повідомлення про порушення законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності.

*Клопотання* – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод.

*Скарга* – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

Закон України “Про звернення громадян” визначає обов’язок особи, яка звертається з пропозицією, заявою чи скаргю, вказати своє прізвище, ім’я, по батькові, місце проживання, викласти суть порушеного питання, тобто надати відомості про дії чи бездіяльність, а також факти, що їх підтверджують [3].

Звернення адресуються органам державної влади і місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форм власності, об’єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань. У зверненні має бути зазначено прізвище, ім’я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги.

Звернення може бути усним (викладеним громадянином і записаним посадовою особою на особистому прийомі) чи письмовим, надісланим поштою або переданим громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, якщо ці повноваження оформлені відповідно до чинного законодавства. Звернення може бути подано як окремою особою (індивідуальне), так і групою осіб (колективне).

Письмове звернення має бути підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати. Звернення, оформлене без дотримання цих вимог, повертається заявникові з відповідними роз’ясненнями не пізніше як через 10 днів від дня його надходження.

Усі звернення громадян, подані на особистому прийомі, реєструються. Реєстрація та облік звернень громадян здійснюються відповідно до “Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об’єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації”, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 348, оперативної і підсумкової статистики звернень, а також шляхом ведення поточного архіву.

В “Інструкції з діловодства за зверненнями громадян ...” передбачено, що діловодство за пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями) і скаргами громадян в органах державної влади ведеться окремо від інших видів діловодства і покладається на спеціально призначених для цього посадових осіб чи на підрозділи службового апарату.

Прийом і попередня обробка листів, що надійшли, та відповідей на них здійснюються в централізованому порядку спеціально виділеними для цієї мети працівниками.



Попередня обробка кореспонденції, що надійшла, полягає в перевірці правильності доставки і цілісності викладення запису, дати надходження документа і передачі звернення за призначенням. Усі конверти, за винятком особистої кореспонденції, відкриваються і на листах проставляється реєстраційний штамп, що фіксує факт і час надходження [1, с. 60–61].

Звернення, що надійшли, повинні прийматися та централізовано реєструватися у день їх надходження на реєстраційно-контрольних картках, придатних для обробки персональними комп'ютерами або в журналах. У разі особистого прийому громадян їх письмові та усні звернення також підлягають централізованій реєстрації на реєстраційно-контрольних картках (див. зразок) або за допомогою електронно-обчислювальної техніки [15, п. 2].

Зразок

**Форма реєстраційно-контрольної картки звернення громадян**

020305	Реєстраційно-контрольна картка Тел.	2000		
Відмітка про контроль				
<b>Кореспондент</b> _____				
<b>Район</b> _____				
(тип звернення)				
<b>Адреса</b> _____				
Категорія _____ (соціальний стан)			Вид документа _____	
Дата надходження	Звідки Одержано	Індекс документа	Дата надіслання	Одержано
Попередні звернення				
Короткий зміст	Питання	Підпитання	Розглянуто	Підпис
Резолюція			Термін виконання	
Автор резолюції			Фактично виконано за _____ днів	
Попередня відповідь			Результат розгляду	

Лицьовий бік  
Хід виконання

Дата передачі на виконання	Виконавець	Підпис в одержанні	Записи про продовження терміну	Контрольні відмітки

Перевірено на місці “\_\_\_” \_\_\_\_\_ р. \_\_\_\_\_ (працівником апарату)

Дата, індекс виконання \_\_\_\_\_  
Адресат \_\_\_\_\_

<b>Результат розгляду питань</b>	
----------------------------------	--

З контролю зняв \_\_\_\_\_  
Справа \_\_\_ том \_\_ аркушів \_\_\_ фонд \_\_\_  
Опис \_\_\_\_\_ Справа \_\_\_\_\_

*Зворотний бік*

Журнальна форма реєстрації пропозицій, заяв і скарг та обліку особистого прийому громадян (див. зразок) допускається в організаціях з річним обсягом надходження до 600 пропозицій, заяв та скарг і такою самою кількістю звернень громадян на особистому прийомі.

Розглянуті керівником листи передаються у відділ по роботі із зверненнями громадян, резолюція керівника заноситься до відповідної графи реєстраційної картки. На кожній відповіді на звернення громадянина після остаточного вирішення та його виконання має бути напис “До справи” і особистий підпис особи, яка прийняла це рішення, та поточна дата. Матеріали накопичуються в справі на кожного заявника окремо і зберігаються у відповідному порядку.

*Зразок*

**ЖУРНАЛ**  
**реєстрації пропозицій, заяв і скарг громадян**

п/п	Дата надходження та реєстраційний індекс	Прізвище, ім'я, по батькові, адреса чи місце роботи, категорія (соціальний стан) заявника	Звідки одержано. Дата, індекс, взята на контроль	Порушені питання		Зміст резолюції, її дата та автор, виконавець, термін виконання	Дата, індекс, зміст документа, прийняті рішення, виконавець, зняття з контролю	Номер справи за номенклатурою
				короткий зміст	індекси			

Контроль за своєчасним виконанням та якісним розглядом звернень громадян у (районній) обласній державній адміністрації здійснюються:

– відділ по роботі із зверненнями громадян за зверненнями, які надійшли від органів влади та управління вищого рівня, депутатів усіх рівнів, засобів масової інформації та інших органів і поставлених ними на контроль, а також за зверненнями, які розглядаються відділом безпосередньо;

– секретаріати першого заступника, заступників голови (районної) обласної державної адміністрації за письмовими зверненнями, які надійшли від органів державної влади та управління вищого рівня, депутатів усіх рівнів, засобів масової інформації і надісланні до (районної) обласної державної адміністрації.

Відділ по роботі із зверненнями громадян (районної) обласної державної адміністрації узагальнює та аналізує роботу по прийому громадян і розгляду письмових звернень і подає результати у (районну) обласну державну адміністрацію та інформує її голову за підсумками роботи за півріччя та рік [6; 12].

Обов'язковому контролю підлягають листи народних депутатів України, а також листи, взяті на контроль вищестоящими органами державної влади, звернення інвалідів Великої Вітчизняної війни і армії та інвалідів праці, учасників війни, воїнів-інтернаціоналістів, ветеранів праці, багатодітних матерів, громадян, які потерпіли внаслідок Чорнобильської катастрофи [13].

Відповідальність за своєчасне опрацювання звернень несуть особи, зазначені в резолюції керівника, а також безпосередні виконавці. Безпосередній контроль за своєчасним розглядом письмових і усних звернень громадян покладається на відділ по роботі із зверненнями громадян або на відповідальних за цю роботу осіб в інших підрозділах. Якщо через складність питань або умов перевірки, чи з інших причин на звернення неможливо надати відповідь в установлений строк, його автору (а якщо воно контролюється вищестоящим органом, то і йому) надсилається проміжне повідомлення. При цьому за остаточним урегулюванням питання, порушеного у зверненні, встановлюється обов'язковий контроль, а в обліковій картці робиться помітка "ПД" – на подальший контроль. Про прийняте за зверненням рішення негайно повідомляється заявнику, а в разі необхідності – і відповідному вищестоящому органу. Копії відповідей, оригінал заяви та інші документи долучаються до справи. Всі зазначені дії фіксуються в реєстраційній картці [2].

При наданні відповіді на заяву чи скаргу в графі "Відмітка про виконання" реєстраційної картки проставляється дата відправки (передачі) виконавцем інформації про проведену роботу, наводиться короткий зміст звернення та повідомляється про те, як вирішене питання (задоволене, роз'яснено, відмовлено).

Зняття з контролю звернень здійснює керівник (службова особа), який давав вказівку про його опрацювання. На другому примірнику відповіді ставиться помітка "до справи" із зазначенням дати і прізвища керівника, який підписав інформацію чи закрив лист.

Звернення громадян залежно від характеру питань, порушених у них, можуть розглядатися за участю депутатів місцевої ради та активістів органів самоорганізації населення [14].

Письмові відповіді на звернення громадян надсилається на бланку встановленого зразка. У відповіді слід зазначити: хто розглядав лист (посадові особи,

участь депутатів, представників громадськості, правоохоронних органів, заявника); якщо факти перевірялися безпосередньо на місці то те, чи звертався заявник у місцеві органи раніше і що спричинило повторні звернення, а також викаласти суть справи; дати оцінку встановленим фактам; зазначити чи правомірні вимоги заявника з посиланням на чинне законодавство; яке прийняте рішення, чому саме в разі необхідності вказуються конкретні строки його реалізації; якщо при перевірці встановлено порушення чинного законодавства, зловживання з боку посадових осіб, зазначити вжиті заходи щодо їх усунення. Якщо автору готується копія відповіді, то йому роз'яснюється порядок оскарження прийнятого рішення [13].

Лист підписує керівник установи чи його заступник. Якщо було персональне доручення, то відповідь підписує та посадова особа, якій доручалося розглянути відповідний лист. Звернення громадянина вважається виконаним після врегулювання усіх визначених питань та відправлення остаточної відповіді заявнику.

Відповіді на звернення громадян документуються згідно з вимогами, зафіксованими у ДСТУ 4163–2003. Лист-відповідь є звичайною формою відповіді на звернення громадян, які не адресовані на ім'я голови органу самоврядування або його заступників. Оформляються листи-відповіді на бланку структурного підрозділу, який їх розглядав, за підписом його керівника [2].

Відповіді на колективні звернення, повторні, з особливих питань громадян оформлюються на бланках конкретних видів документів (районної) обласної державної адміністрації, підписуються головою цього органу або його заступниками. Якщо питання, які порушувалися у зверненнях неодноразово, є типовими – це є підставою для видання розпорядження голови місцевого органу влади. Отже, надається не тільки відповідь, а виконуються конкретні дії, спрямовані на покращення життєдіяльності територіальної громади.

Звернення, оформлені належним чином і подані в установленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду. Забороняється відмова в прийнятті та розгляді звернень з посиланням на політичні погляди, партійну належність, стать, вік, віросповідання, національність, незнання мови звернення.

Забороняється переслідування громадян і членів їхніх сімей за подання звернення до державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, посадових осіб за критику їх діяльності та рішень. Ніхто не може бути примушений до подання власного чи підписання колективного звернення або участі в акціях на підтримку звернень інших осіб чи організацій. Також не допускається розголошення одержаних із звернень відомостей про особисте життя громадян без їх згоди чи відомостей, що становлять державну або іншу таємницю, яка охороняється законом, та іншої інформації, якщо вона не ущемляє права і законні інтереси громадян. Не допускаються з'ясування даних про особу громадянина, які не стосуються звернення. На прохання громадянина, висловлене в усній формі або зазначене в тексті звернення, не підлягає розголошенню його прізвище, місце проживання та роботи [5; 6; 12].

Звернення розглядаються у строк не більше від одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення – невідкладно, але не пізніше ніж за 15 днів від дня їх отримання. Якщо в місячний строк вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідального органу, підприємства, установи, організації або його заступник установлюють інший строк, необхід-

ний для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний строк вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати 45 днів.

Органи державної влади, місцевого самоврядування, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, підприємства, посадові особи розглядають звернення громадян, не стягуючи плати [2].

Особи, винні у порушенні Закону України “Про звернення громадян”, несуть цивільну, адміністративну, кримінальну відповідальність.

У разі задоволення скарги орган або посадова особа, які прийняли неправомірне рішення щодо звернення громадянина, відшкодовують йому завдані матеріальні збитки, пов'язані з поданням і розглядом скарги, обґрунтовані витрати, понесені у зв'язку з виїздом для розгляду скарги на вимогу відповідного органу і втрачений за цей час заробіток. Спори про стягнення витрат розглядаються в судовому порядку.

Громадянину на його вимогу і в порядку, визначеному законодавством, можуть бути відшкодовані моральні збитки, завдані неправомірними діями або рішеннями органу чи посадової особи при розгляді скарги.

Подання громадянином звернення, яке містить образи, дискредитацію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та їхніх посадових осіб, керівників та інших посадових осіб підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, заклики до розпалювання національної, расової, релігійної ворожнечі та інших дій тягнуть за собою відповідальність, передбачену законодавством.

Витрати ж, зроблені державним органом, органом місцевого самоврядування, підприємством, установою, організацією незалежно від форм власності, об'єднанням громадян, засобами масової інформації у зв'язку з перевіркою звернень, які містять завідомо неправдиві відомості, можуть бути стягнуті з громадянина за рішенням суду [13].

Контроль за дотриманням законодавства про звернення громадян відповідно до своїх повноважень здійснюють Верховна Рада України, народні депутати України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Уповноважений з прав людини Верховної Ради України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні Київська та Севастопольська, міські, районні, районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації, сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі комітети, депутати місцевих рад, а також міністерства, інші центральні органи виконавчої влади щодо підпорядкованих їм підприємств, установ та організацій [8; 11; 16].

Відповідно до ст. 22 Закону України “Про звернення громадян” керівники та інші службові особи органів державної влади, установ і організацій “зобов'язані проводити особистий прийом громадян”, який є важливим заходом щодо реалізації конституційного права громадян на звернення.

Прийом громадян повинен проводитися в усіх державних органах та установах, а також за місцем роботи та проживання населення тими керівниками та посадовими особами органів та установ, які мають право приймати рішення з питань, що входять до їхньої компетенції. Облік особистого прийому громадян фіксується у спеціальній картці чи журналі (див. зразок).

**КАРТКА (ЖУРНАЛ)  
обліку особистого прийому громадян**

№ з/п	Дата прийому	Хто приймає	Прізвище, ім'я, по батькові, адреса чи місце роботи, категорія (соціальний стан) заявника	Порушенні питання		Кому доручено розгляд, зміст доручення, термін виконання	Наслідки розгляду, індекс, дата одержання відповіді від виконавця
				короткий зміст	індекси		

Саме тому в Указі Президента України “Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення “вимагається” забезпечити створення необхідних умов для реалізації конституційних прав громадян на письмове звернення або особистий прийом та обов’язкове одержання обгрунтованої відповіді на нього” [17].

Інакше кажучи, пропозиції, заяви і скарги можуть бути подані громадянами і під час особистої зустрічі з керівниками (районної) обласної державної адміністрації, відділів, управлінь у встановлені дні і години, за затвердженим графіком, який вивішується для загального ознайомлення.

Графік складається з таким розрахунком, щоб прийом громадян проводився щоденно одним із керівників установи. Для цього графіки вивішують у найбільш зручному для відвідувачів місці. Порядок організації та проведення особистого прийому визначається місцевим органом влади на підставі нормативно-правових документів [2].

Організацію прийому громадян головою (районної) обласної державної адміністрації забезпечує відділ по роботі із зверненнями громадян, першим заступником та заступниками голови – відповідні секретаріати. Вони також здійснюють контроль за виконанням доручень, даних під час прийому громадян. Результати контролю доповідаються керівникам (районної) обласної державної адміністрації у встановлені строки.

Основними вимогами з організації та проведення особистого прийому є:

- складання графіка особистого прийому громадян;
- створення необхідних умов;
- попередній запис на прийом, складання списку відвідувачів та ознайомлення з ним керівника;
- організація обліку відвідувачів, який здійснюється за допомогою спеціальних карток у традиційному або комп’ютерному режимі;
- запис результатів прийому у відповідний журнал.

Прийом населення має проводитись у спеціально відведеному і обладнаному для цього приміщенні. Рекомендується керівникам органів державної влади, місцевого самоврядування відповідно до затвердженого графіка проводити прийом безпосередньо за місцем роботи або проживання населення та у позаробочий час. Особистий прийом громадян слід розпочинати у точно визначені години. У першочерговому порядку приймаються інваліди і учасники Великої Вітчизняної війни, інші інваліди першої і другої групи, багатодітні матері, пенсіонери, громадяни, що мають вищі ступені відзнаки відповідно до чинного законодавства.

Питання, з яким відвідувач звертається, як правило, вирішується під час прийому. Особа, яка веде прийом, керується законодавчими та іншими нормативними актами і в межах своєї компетенції має право прийняти одне з таких рішень:

– задовольнити прохання чи вимогу й повідомити відвідувача про порядок і строк виконання прийнятого рішення ;

– відмовити в задоволенні прохання чи вимоги, повідомивши заявника про мотиви відмови і порядок оскарження прийнятого рішення;

– якщо питання потребують додаткового вивчення і перевірки, приймається письмова заява або скарга і пояснюється відвідувачу причини неможливості вирішення питань під час особистого прийому, а також про порядок і строк розгляду його звернення.

У тих випадках, коли для розгляду заяви або скарги потрібні додаткові дані, висловлена пропозиція чи прохання викладається заявником у письмовій формі та реєструється за номером усного звернення.

Якщо на усну заяву громадянина готується письмова відповідь, то її вихідним номером буде реєстраційний номер облікової картки особистого прийому. Відповідь заявнику, а також наслідки врегулювання порушеного ним питання в письмовій формі заносяться до облікової картки особистого прийому [13].

Рівень організації та проведення особистого прийому громадян впливає на результат роботи чиновника з відвідувачем. Якісна організація особистого прийому забезпечує оперативний розгляд питань, економію робочого часу на користь інших звернень, впевненість громадянина у захисті своїх прав та інтересів з боку місцевих органів влади.

Інформування населення про діяльність органів державної влади регіонально-го та субрегіонального рівнів здійснюється прес-службою через ЗМІ.

Джерелами інформації є: розпорядження голови (районної) обласної державної адміністрації; протоколи нарад; плани офіційних та робочих заходів голови, першого заступника і заступників голови (районної) обласної державної адміністрації.

Керівники структурних підрозділів секретаріату (районної) обласної державної адміністрації забезпечують взаємодію з прес-службою та оперативно надають на її прохання всі необхідні матеріали та інформацію, зміст якої погоджується з головою або відповідними заступниками голови місцевої державної адміністрації.

Представники засобів масової інформації для участі в нарадах та інших офіційних заходах місцевих органів влади, їх окремих структурних підрозділів запрошуються виключно прес-службою.

Отже, звернення громадян мають розглядатися з дотриманням певних вимог:

1. Прийом звернення в канцелярії чи загальному відділі.
2. Облік (реєстрація) звернення в день надходження на контрольно-реєстраційні картці чи в журналі.
3. Негайна передача зареєстрованого звернення керівництву на розгляд.
4. Прийняття керівником у термін не більше 3-х днів рішення, кому доручити розгляд, яке оформляється у вигляді резолюції.
5. Перенесення резолюції на картку чи в журнал.
6. Передача листа виконавцям під розписку. Якщо в резолюції указано кілька виконавців, то зняття копії для кожного з них чи передача оригінала тільки першому для організації ним роботи по перевірці.

7. Виконавці зобов'язані максимально стислий проміжок часу уважно вникнути в суть звернення, в разі необхідності направити працівників на місця для перевірки, затребувати необхідні документи, вживати інших заходів щодо об'єктивного вирішення поставлених автором питань, виявлення і усунення причин і умов виникнення скарг.

8. Складання за результатами перевірки вмотивованої довідки, в якій викладається суть справи, зазначаються заходи що вжиті у розв'язання проблем, і конкретні пропозиції. Довідка підписується посадовими особами, які проводили перевірку фактів.

9. Довідка, разом з усіма матеріалами справи повертається працівнику, відповідальному за роботу із зверненнями громадян. До матеріалів додаються проекти відповідей заявнику, а при необхідності і органам, які надіслали листа.

10. Прийняті по зверненнях рішення повинні бути обгрунтованими. Посадові особи, визнавши звернення таким, що підлягає задоволенню, зобов'язані забезпечити чітке і своєчасне виконання прийнятих по них рішень.

11. Звернення громадян вважаються виконаними, якщо розглянуті всі поставлені в них питання і про наслідки розгляд; повідомлено заявника.

12. Повідомлення громадян про наслідки розгляду звернень здійснюється, як правило, в письмовій формі, крім випадків, коли автор задоволений наслідками розгляду і на письмовій відповіді не наполягає.

У разі відмови в задоволенні прохання у відповіді мають бути викладені мотиви відмови, а також роз'яснено порядок оскарження.

13. Якщо вирішити порушені питання під час розгляду листа неможливо і вони вимагають певного часу для реалізації прийнятих рішень, такі звернення беруться на тривалий контроль і знімаються з контролю тільки після повного виконання.

14. Особливу увагу слід звернути на необхідність реальних дій і організаторської роботи по виконанню прийнятих по зверненнях рішень, для чого готуються проекти постанов розпоряджень, наказів, інші конкретні доручення.

15. Виконані звернення доповідаються керівнику і після його згоди з вжитими заходами знімаються з контролю резолюцією "До справи".

16. Пропозиції, заяви і скарги після їх вирішення з усіма матеріалами формуються у справу для централізованого зберігання у архіві.

На основі матеріалів Запорізького виконкому Запорізької міської ради надається перелік питань, які необхідно висвітлювати при підготовці інформації керівнику органу місцевої влади щодо роботи із зверненнями громадян, зокрема:

1. Робота на виконання Указів Президента України від 13 серпня 2002 р. № 700, від 14 квітня 2004 р., розпоряджень голови обласної державної адміністрації, міського голови, рішень виконкому міської ради з питань роботи із зверненнями громадян.

2. Перелік розпоряджень, наказів з питань роботи із зверненнями громадян.

3. Розгляд питань, що пов'язані з роботою із зверненнями громадян, на колегіях та апаратних засіданнях з зазначенням дати та змісту питання.

4. Особистий прийом громадян керівниками: наявність графіка прийому, його дотримання; проведення прийому у позаробочий час; кількість звернень, що отримані на особистих прийомах; кількість порушених питань; як вирішувались проблеми громадян; порядок обліку звернень, стан облікової документації.



5. *Розгляд письмових звернень*: кількість звернень; кількість порушених питань; кількість колективних звернень; кількість звернень, які надійшли через державні та громадські органи, пресу; визначити процент позитиву.

6. *Аналіз повторних звернень громадян*: кількість, тематика; причини, які їх породжують; заходи, які вживаються для їх зменшення; (практика персональної відповідальності за формальне відношення до розв'язання проблем громадян).

7. Аналіз кількості звернень за тематикою та соціальними категоріями громадян. (виділяються найбільш гострі проблеми, з якими звертаються відповідні категорії громадян).

8. Результативність розгляду звернень громадян за основними питаннями: житловими, комунальними, земельними, питаннями праці та соціального захисту населення, охорони здоров'я, забезпечення паливом, газифікації, водопостачання, телефонізації житла (зокрема, у приватному секторі), проблеми транспорту та інші. Навести найбільш яскраві приклади позитивного вирішення питань, з якими звертаються громадяни.

9. Стан виконавської дисципліни: кількість звернень, розглянутих з порушенням терміну виконання доручення, у тому числі з порушенням контрольних термінів, які визначені контролюючим органом та чинним законодавством України.

10. Практика проведення “Днів відкритого листа”, гарячих телефонних ліній, виїзних прийомів громадян, інші форми роботи з населенням. Кількість громадян, які звернулися на таких прийомах, ефективність цих форм роботи. Облік таких звернень.

11. Контроль за станом роботи із зверненнями громадян в структурних підрозділах. Надання методичної допомоги посадовим особам, відповідальним за дану ділянку роботи. Кількість проведених перевірок, апаратних навчань, семінарів тощо.

12. Використання засобів масової інформації для висвітлення роботи за зверненнями громадян: оприлюднення відомостей про цю роботу, опублікування аналітичних матеріалів за підсумками роботи із зверненнями громадян з зазначенням дат публікацій.

ПРИМІТКА: кількісні показники щодо розгляду звернень громадян за звітний період надавати у порівнянні з аналогічним періодом минулого року.

Зразок

### ЗВІТ

про пропозиції, заяви та скарги, що надійшли до (назва організації)  
у кварталі/півріччі 2011 року

	Перелік питань	Квартал/ півріччя 2011 р.	Квартал/ півріччя 2011 р.
1.	Всього звернулось громадян		
	з них звернення: – на особистих прийомах – письмові		
2.	Повторних звернень		
3.	Колективних звернень		
4.	За категоріями:		

	– інваліди, учасники ВВВ, бойових дій, вдови загиблих на фронті		
	– багатодітні сім'ї, одинокі матері		
	– ветерани праці, пенсіонери		
5.	Письмові звернення надійшли:		
	1) особисто від громадянина		
	2) через МВК		
	з них:		
	– доручення ОДА		
	– депутатські звернення		
	3) безпосередньо з ОДА, Верховної Ради України та ін.		
	4) безпосередньо від депутатів різних рівнів		
	5) з інших організацій, преси		
6.	Основна тематика звернень громадян (вказується тематика питань, які властиві Вашій організації)		
	1)		
	2)		
	3)		
	4) ін.		

Посада

Ініціали, прізвище

Тел. 224-00-24

Зразок відповіді на резолюцію керівника:  
“... Надати відповідь заявнику та МВК”

25 квітня 2005 р. № 1-346  
на № І-1329 від 05 квітня 2005 р.

Виконком міської ради  
Іванов А.А.,  
вул. Чушкова, буд. 56  
м. Київ  
69096

Про розгляд звернення щодо  
наданні житлової площі

Відділ з обліку і розподілу житлової площі міської ради за дорученням заступника міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради М.О. Крещука розглянув Вашого листа з приводу поліпшенні житлових умов і повідомляє.

В міському бюджеті на друге півріччя поточного року передбачені кошти для придбання квартир на вторинному ринку житла з метою відселення мешканців з ветхих будинків.

В зв'язку з обмеженістю цих коштів, райадміністраціями міської ради будуть складеш списки осіб, як найбільш гостро потребують виселення із таких будинків.

Питання надання житлової площі Вашій родині буде розглянуто в тому випадку, якщо вона буде включена в пріоритетний список на відселення.

Посада  
Петров,

Ініціали, прізвище

224-00-24

Примітка:

- відповідь на адресу заявника відправляє виконавець;
- письмова відповідь заявнику надається обов'язково;
- якщо відповідь заявнику надана окремо, то до відповіді МВК додається її копія;
- при наявності у відповіді речення " Про результати проведеної роботи буде повідомлено додатково. , обов'язково надається остаточна відповідь заявнику, МВК;
- якщо виконавець не в змозі виконати доручення в терміни» зазначені керівником, заявнику та МВК готується попередня відповідь і звернення громадянина ставиться на додатковий контроль до остаточного вирішення питання.

*Зразок відповіді на резолюцію керівника*

“...Підготувати відповідь заявнику та ОДА за моїм підписом”

“...Підготувати проект відповіді заявнику та ОДА”

Реквізити не заповнювати!

Запорізька обласна  
державна адміністрація  
Петров А.А.,  
вул. Чуйкова, буд. 56, кв. 205  
м. Запоріжжя,  
69096

Про розгляд звернення  
з питання ремонту покрівлі

На звернення А.А.Петрова, який проживає за адресою: вул. Чуйкова , буд. 56, кв. 205 з питання ремонту покрівлі виконавчий комітет міської ради повідомляє.

Житловий будинок по вул. Чушкова, 56 дев'ятиповерховий, покрівля м'яка, рулонна, 1972 р. забудови. Останній капітальний ремонт виконувався у 1998 р., У 2003 р. силами ЖЕД ЖЕ виконувався частковий ремонт покрівлі над окремими квартирами житлового будинку.

Капітальний ремонт покрівлі вказаного будинку, у тому числі і над кв. 205, заплановано виконати у П кварталі поточного року.

Про результати проведеної роботи буде повідомлено додатково.

Заступник міського голови  
з питань діяльності  
виконавчих органів ради

Ініціали, прізвище

Сидоров,  
224-24-24

Примітка:

- відповідь готується в 4-х екз, за підписом посадової особи міськвиконкому: 2 екз – на бланку МВК, 2 екз. – на звичайних листах. На одному з них – підпис виконавця;
- документи ОДА з червоним штампом "Підлягає поверненню" повертаються до МВК:
- відповіді заявнику та ОДА відправляє МВК;
- яри наявності у відповіді речення "Про результати проведеної роботи буде повідомлено додатково", обов'язково надається остаточна відповідь заявнику, МВК;
- якщо доручення неможливо виконати в установленний термін» готується попередня відповідь і звернення ставиться на додатковий контроль до остаточного вирішення питання.

*Зразок відповіді на резолюцію керівника:*

"... Підготувати відповідь народному депутату України, заявнику"

Реквізити не заповнювати!

Народному депутату України  
Горлову Г.В.  
Петрову А.А.,  
вул. Чуйкова, буд. 56, кв. 205  
м. Запоріжжя,  
69096

Про розгляд звернення  
з питання ремонту покрівлі

На звернення Петрова А.А., який проживає за адресою: вул. Чушкова, буд. 56, кв. 205 з питання ремонту покрівлі виконавчий комітет міської ради повідомляє.

Житловий будинок по вул. Чуйкова, 56 дев'ятиповерховий, покрівля м'яка, рулонна, 1972 р. забудови. Останній капітальний ремонт виконувався у 1998 р. У 2003 р. силами ЖЕД №18 виконувався частковий ремонт покрівлі над окремими квартирами житлового будинку.

Капітальний ремонт покрівлі вказаного будинку, у тому числі і над кв. 205, заплановано виконати у П кварталі поточного року.

Про результати проведеної роботи буде повідомлено додатково.

Заступник міського голови  
з питань діяльності  
виконавчих органів ради

Ініціали, прізвище

Сидоров,  
224-24-24

Примітка:

– відповідь готується в 4-х екз. за підписом посадової особи міськвиконкому:  
2 екз – на бланку МВК, 2 екз. - на звичайних листах. На одному з них – підпис ви-  
конавця;

– оригінали документів повертаються до МВК;

– відповіді заявнику та народному депутату України відправляє МВК;

– при наявності у відповіді речення “Про результати проведеної роботи буде  
повідомлено додатково”, обов’язково надається остаточна відповідь заявнику, МВК.

– якщо доручення неможливо виконати в установленний термін, готується  
попередня відповідь і звернення ставиться на додатковий контроль до остаточного  
вирішення питання.

*Зразок відповіді на резолюцію керівника:*

“... Підготувати відповідь депутату міської ради, заявнику, МВК”

“... Підготувати відповідь управління у справах прав споживачів, заявнику, МВК”

25.04.2005 № 1-346  
на №1-1329 від 05 квітня 2005 р.

Депутату міської ради  
Звегінцеву А.В.

//Управління у справах прав споживачів//

Петрову А.А.,  
вул. Чушкова, буд. 56, кв. 205  
м. Запоріжжя,  
69096

Виконавчий комітет  
Запорізької міської ради

Про розгляд звернення  
з питання ремонту покрівлі

На звернення Петрова А.А., який проживає за адресою: вул. Чушкова, буд. 56,  
кв. 205 з питання ремонту покрівлі виконавчий комітет міської ради повідомляє.

Житловий будинок по вуя. Чуйкова, 56 дев'ятиповерховий, покрівлі м'яка,  
рулонна, 1972 р. забудови. Останній капітальний ремонт виконувався у 1998 р. У  
2003 р. силами ЖВД №18 виконувався частковий ремонт покрівлі над окремими  
квартирами житлового будинку.

Калі таль ний ремонт покрівлі вказаного будинку, у тому числі і над кв. 205,  
заплановано виконати у П кварталі поточного року.

Про результати проведеної роботи буде повідомлено додатково.

Посада  
224-24-24

Ініціали, прізвище

Сидоров

Примітка:

- виконавець відправляє відповідь в три адреси;
- якщо відповідь заявнику надана окремо, то додається її копія;
- оригінали документів повертаються до МВК;
- при наявності у відповіді речення “Про результати проведеної роботи буде повідомлено додатково”, обов'язково надається остаточна відповідь заявнику, МВК.
- якщо доручення неможливо виконати в установлений термін, готується попередня відповідь і звернення ставиться на додатковий контроль до остаточного вирішення питання.

### Контрольні питання

1. У чому полягає документування діяльності колегіальних органів державної влади?
2. Які питання включає план роботи колегіального органу державної влади?
3. За якими критеріями складається порядок денний колегіального органу державної влади?
4. Які реквізити рекомендується використовувати, укладаючи протоколи колегіальних органів державної влади?
5. Хто здійснює контроль за виконанням розпорядчих документів у колегіальних органах державної влади?
6. Яка специфіка підготовки, проведення та документального оформлення апаратних нарад та колегій?
7. Назвіть основні форми діяльності (районної) обласної державної адміністрації залежно від характеру породжуваних ними наслідків та розкрийте їх зміст.
8. Сформулюйте визначення ділової наради як методу управління.
9. Сукупність яких обов'язкових елементів необхідно врахувати при організації проведення ділових нарад?
10. Що таке апаратна нарада та які існують основні підходи до її проведення?
11. Чи є колегія дорадчим колегіальним органом? Розкрийте зміст основних завдань колегії відповідно до компетенції (районної) обласної державної адміністрації.
12. У чому полягають основні права колегії щодо забезпечення нею виконання визначених завдань?
13. Що є організаційною формою роботи колегії?
14. Які матеріали подаються на розгляд колегії?
15. Розкрийте зміст основних вимог, що висуваються до проєктів рішень колегії.
16. Який порядок проведення засідання колегії?
17. Як здійснюється документування управлінської діяльності (районної) обласної державної адміністрації?
18. Які розпорядчі документи створюють колегіальні органи на регіональному рівні згідно із законодавством?
19. Розкрийте зміст розпорядчих документів, які видаються районною (обласною) державною адміністрацією.
20. У чому полягають особливості складання та оформлення розпорядчих документів?
21. Назвіть комплекс обов'язкових реквізитів, установлений для розпорядчих документів та сталий порядок їх розташування .

22. Який вид розпорядчих документів створюють управління та відділи районної (обласної) державної адміністрації?
23. Охарактеризуйте наказ. Назвіть види наказів, мету їх створення та реквізити.
24. Назвіть основні вимоги щодо складання та оформлення таких документів, як рішення, розпорядження, накази.
25. У який спосіб громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, установ, організацій незалежно від форм власності, підприємств, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків?
26. Як ведеться діловодство за зверненнями громадян?
27. Як організується прийом громадян у районній (обласній) державній адміністрації?
28. Розкрийте зміст основних видів звернень громадян: пропозиції (зауваження); заяви (клопотання); клопотання; скарги.
29. Що є джерелами інформації та як інформується населення про діяльність (районної) обласної державної адміністрації?
30. На кого покладаються обов'язки щодо узагальнення та аналізу роботи по прийому громадян і розгляду письмових звернень до районної (обласної) державної адміністрації?

#### Список використаних джерел

1. Актіві та ділові документи // Історичне джерелознавство : підруч. – К. : Либідь, 2002. – 380 с.
2. *Вильямский В. С.* Местные Советы : работа с письмами трудящихся / В. С. Вильямский, Н. Н. Козакевич, А. Е. Кравченко. – М. : Сов. Россия, 1981. – 104 с.
3. *Віденко А. Н.* Сучасне діловодство: навч. посіб. / А. Н. Діденко. – 3-тє вид. – К. : Либідь, 2001. – 384 с.
4. Державна уніфікована система документації. Формуляр-зразок. Вимоги до його побудови : ДСТУ 3844-99. – К. : Держспоживстандарт України, 2001. – 15 с.
5. Державна уніфікована система документів. Основні положення : ДСТУ 3843-99. – К. : Держспоживстандарт України, 1994. – 35 с.
6. Державний класифікатор управлінської документації : ДК 010-98. – К. : Держстандарт України, 1999. – 50 с.
7. Діловодство в місцевих органах влади : навч. посіб. / за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ; Вид-во “Фенікс”, 2010. – 214 с.
8. Діловодство й архівна справа. Терміни та визначення понять : ДСТУ 2732: 2004. – К. : Держспоживстандарт України, 2005. – 31 с.
9. *Ємельяненко Л. М.* Конфліктологія : навч. посіб. / Л. М. Ємельяненко, В. М. Петюх, Л. В. Торгова, А. М. Гриненко; за заг. ред. В. М. Петюха, Л. В. Торгової. – К. : КНЕУ, 2003. – 315 с.
10. Закон України про державну таємницю : прийнятий 21 січ. 1994 р. № 3855-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 16. – Ст. 93.
11. Закон України про звернення громадян : прийнятий 2 жовт. 1996 р. № 93/96 // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 46. – Ст. 256.
12. Закон України про звернення громадян : прийнятий 2 жовт. 1996 р. № 393 // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

13. Закон України про інформацію : прийнятий 2 жовт. 1992 р. №2657-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
14. Закон України про місцеве самоврядування в Україні : прийнятий 21 трав. 1997 р. №280 // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
15. Закон України про місцеві державні адміністрації : прийнятий 28 трав. 1999 р. № 586-ХІV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999 – № 20. – Ст.190.
16. Закон України про мови в Українській РСР : прийнятий 28 жовт. 1989 р. № 45 // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1989. – № 45. – Ст. 631.
17. Закон України про Національний архівний фонд та архівні установи : прийнятий 24 груд. 1993 р. № 3814-ХІІ // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1994. – № 15. – Ст. 86.
18. Захист інформації. Технічний захист інформації. Основні положення : ДСТУ 3396.0.96. – К. : Держспоживстандарт України, 1997. – 45 с.
19. *Іванова Т. В.* Діловодство в органах державного управління та місцевого самоврядування : навч. посіб. / Т. В. Іванова, Л. П. Піддубна. – К. : ЦУЛ, 2007. – 360 с.
20. *Іванова Т. В.* Муніципальне діловодство / Т. В. Іванова, Л. П. Піддубна. – К. : Либідь, 2004. – 312 с.
21. Інструкція з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації / Затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 14 квіт. 1997 р. № 348. // Зібрання законодавства України. – 1997. – № 4. – Ст. 202.
22. Інформація та документація обстеження документа, встановлення його предмета та відбір термінів індексування. Загальна методика : ДСТУ 2395-2000 (ISO 5963-85). – К. : Держспоживстандарт України, 2001. – 25 с.
23. Інформація та документація. Базові поняття. Терміни та визначення : ДСТУ 2392-94. – К. : Держспоживстандарт України, 1994. – 53 с.
24. Інформація та документація. Базові поняття. Терміни та визначення : ДСТУ 2392-94. – К. : Держспоживстандарт України, 1994. – 53 с.
25. Інформація та документація. Керування документальними процесами. – Ч. 2. Настанови : ДСТУ 4423-2:2005. – К. : Держспоживстандарт України, 2007. – 44 с.
26. *Лысенко Н.* Документирование управленческой деятельности на предприятии : делопроизводство и корреспонденция / Н. Лысенко, Б. Сербиновский, С. Цветкова. – Ростов на Дону : Изд. центр “МарТ”, 2002. – 272 с.
27. Мова і стиль службових документів. – Херсон : [б. в.], 1995. – 185 с.
28. Муніципальне діловодство / розробники : Т. В. Іванова, Л. П. Піддубна. – К. : [б. в.], 2006. – 190 с. (Серія “Навч. програми для працівників місцевого самоврядування”, кн. 4).
29. Офіц. веб-сайт Берегівської районної державної адміністрації Закарпатської області). – Режим доступу : [http://beregda.gov.ua/index.php?option=com\\_content&task=view&id=39&Itemid=94](http://beregda.gov.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=94)
30. *Паламар Л. М.* Українське ділове мовлення : навч. посіб. / Л. М. Паламар, Г. М. Качавець. – К. : Либідь, 2000. – 297 с.
31. *Палеха Ю. І.* Ділова етика / Ю. І. Палеха. – К. : СУФІМБ, 2002. – 155 с.
32. *Палеха Ю. І.* Управлінське документування : навч. посіб. : у 2 ч. / Ю. І. Палеха. – К. : Вид-во Європ. ун-ту, 2003. – 383 с.



33. *Пентелюк М. І.* Культура мови і стилістика / М. І. Пентелюк. – К., 1994. – 175 с.
34. *Петрова І. О.* Документаційне забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні : сучасний стан та перспективи розвитку : дис... канд. іст. наук : спец. 07.00.10 / І. О. Петрова. – К., 2007. – 192 с.
35. Про затвердження Інструкції про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг та організацію особистого приймання громадян у Міністерстві юстиції України, підпорядкованих йому органах юстиції та на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління : наказ Міністерства юстиції України від 28 груд. 1999 р. № 76/5. – Режим доступу : [//www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
36. Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення : Указ Президента України від 19 берез. 1997 р. // Уряд. кур'єр. – 1997. – 19 берез.
37. Про схвалення Концепції проекту Закону України “Про справочинство” (Концепція проекту, розд. Загальна частина) : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 лип. 2006 р. № 426-р. – Режим доступу : <http://uazakon.com/document/fpart14/idx14707.htm>
38. *Савицький В. Т.* Документаційне забезпечення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування України : моногр. / В. Т. Савицький; за ред. д.н.держ.упр., проф. В. М. Олуйка. – К. : КНТ, 2008. – 324 с.
39. Словник // Портал української мови та культури. – Режим доступу : Net-<http://www.slovnyk.net/?swrd=%C0%EA%F2>
40. *Тейлор К.* Основы делопроизводства в современном бизнесе : пер. с англ. / К. Тейлор. – М., 1997. – 97 с.
41. Участь громадськості у законодавчому процесі : проблеми та шляхи підвищення ефективності. Підготовлено експертами Лабораторія законодавчих ініціатив. – К. : [б. в.], 2009. – Режим доступу : <http://parlament.org.ua/upload/docsParticipation.pdf>
42. Форми роботи місцевих державних адміністрацій / Юридичні послуги Online : – Режим доступу : <http://yuristonline.com/ukr/uslugi/yuristam/literatura/derghbud/65.php>.
43. *Хоменко М. Ф.* Посібник з діловодства / М. Ф. Хоменко, О. В. Грабарь. – 2-ге вид., вип. і доп. – К. : Генеза, 2003. – 104 с.
44. *Швецова-Водка Г. М.* Документознавство : навч. посіб. / Г. М. Швецова-Водка. – К. : Знання, 2007. – 398 с.



**Тема 8**  
**УДОСКОНАЛЕННЯ**  
**МОДЕЛІ**  
**ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ**  
**ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ**  
**В УКРАЇНІ**



## Тема 8

# УДОСКОНАЛЕННЯ МОДЕЛІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

### 8.1. КОНЦЕПЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Нові зовнішні та внутрішні виклики, які постають перед Україною на сучасному етапі розвитку, вимагають, зокрема, формування нової державної регіональної політики, яка б відповідала потребам у розвитку регіонів і територіальних громад та базувалась на найкращих вітчизняних і світових теоріях та практиках регулювання розвитку регіонів і громад.

Слід зазначити, що досить тривалий час несистемність державної політики та діяльності в цій сфері стала однією з основних причин стримування комплексного соціально-економічного розвитку та стабільності в державі, ускладнення умов для зміцнення позицій України в міжнародному економічному співробітництві, повільного здійснення ринкових перетворень на місцях, виникнення та загострення багатьох соціальних, економічних, екологічних та інших проблем [104].

Аналіз сучасного стану регіонального розвитку свідчить про те, що:

– протягом багатьох років ніхто серйозно не оцінював поглиблення диспропорцій між регіонами як загрозу безпеці держави. Вважалося головним аби загальна тенденція макроекономічних показників була позитивною. Навіть після введення поняття депресивності регіону не було запропоновано адекватних інструментів, які б дали змогу поступово її ліквідувати. Нарощування дотування таких регіонів спричинило нові проблеми – небажання докладати зусиль щодо економічного розвитку, адже немає сенсу розвивати власну промисловість, якщо дотація регулярно надходитиме незалежно від діяльності чи бездіяльності місцевої влади;

– безперервно пропонуються часткові рішення щодо того чи іншого елемента політики без узгодження з іншими елементами, тобто спостерігається безсистемний підхід до політики регіонального розвитку. Пропозиції зосереджені переважно на короткочасних рішеннях, що свідчить про відсутність сталого підходу. На думку фахівців, результати часткових спроб розв'язати деякі проблеми регіонального розвитку (наприклад, з допомогою Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів”) не беруться до уваги, а інструменти регіонального розвитку з практики інших країн запозичуються без адаптації цих інструментів до українських реалій (як, наприклад, у випадку угод між регіонами і державою, взятих з практики Франції);

– відставання України від розвинутих країн за показниками якості життя громадян, рівня інвестиційної привабливості, конкурентоспроможності та розвиненості інноваційного середовища продовжує стрімко наростати. Цей виклик пояснюється не лише об'єднанням передових націй у Європейському Союзі і, як наслідок, значним підвищенням можливостей розвитку наших сусідів по європейському дому порівняно з Україною, а й, передусім, внутрішніми українськими проблемами [101];

– в Україні протягом 20 років незалежності не було центрального органу виконавчої влади, пріоритетом діяльності якого були б регіональна політика та регіо-

нальний розвиток. У структуру Міністерства економіки України й досі входить департамент регіонального розвитку, але його функції досить обмежені. Саме ж Міністерство економіки є дуже великою структурою, яка опікується безліччю різних проблем – від макроекономіки до транскордонного співробітництва [39].

Водночас аналіз соціальних, економічних і політичних процесів, що відбуваються в регіонах України, показує, що:

- консолідація українського народу, якщо й відбувається, то надто повільно і, відповідно, надто повільно зміцнюється українська держава;

- збільшуються соціально-економічні диспропорції між регіонами, в них виникають замкнені політико-економічні системи, що розвиваються, з яскраво вираженими власними інтересами. В зонах їх впливу перебувають як місцеві органи публічної влади, так і місцеві спеціальні державні органи. Поєднання цих чинників може призвести до загострення міжрегіональних суперечностей, і нівелювання впливу уряду на процеси, що відбуваються в регіонах, тощо [104].

Причинами деяких із цих негативних явищ (наростаюча регіональна диференціація за демографічною ситуацією, станом здоров'я, освіченістю населенням, ринком праці, рівнем життя, економічним розвитком), на думку фахівців, є:

- об'єктивно існуюча, успадкована розбіжність між соціально-економічним розвитком та спеціалізацією регіонів;

- різна якість регіонального управління та різний ступінь адаптації населення й економіки регіонів до ринкових умов;

- централізація управління державою, криза регіонального і муніципального урядування;

- фактична відсутність державної регіональної політики, спрямованої на консолідацію українського народу, забезпечення єдності держави, вирівнювання соціального та економічного розвитку регіонів України;

- відсутність цілісної дієвої програми реалізації державної регіональної політики;

- брак ефективних механізмів та інструментів реалізації державної регіональної політики;

- неповнота правового поля у сфері регулювання регіонального розвитку (хоча зазначимо, що у 2005–2011 рр. робота з нормативного забезпечення регіональної політики значно активізувалася. У 2005 р. було прийнято Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів”, у 2006 р. – постанову Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року” [39].

Першим нормативним актом, у якому сформульовано мету державної регіональної політики, була “Концепція державної регіональної політики”, затверджена Указом Президента України в 2001 р. У Концепції передбачалося два етапи реалізації: 2001–2003 рр. і період після 2003 р. та виписувалися конкретні завдання, які мали бути вирішені в цих часових рамках [87]. Частина з них не виконана й досі, а саме:

- не розмежовано функції і повноваження центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- не впроваджено в практику оподаткування майна (капіталу);

- не визначено правового режиму комунальної власності;

- не розмежовано об'єкти спільної власності територіальних громад, що перебувають в управлінні районних та обласних рад;
- не проведено укрупнення сільських громад і не внесено відповідних змін до адміністративно-територіального устрою.

На сьогодні в Україні у сфері регіонального розвитку діють такі закони України, які певною мірою регулюють питання формування та реалізації державної регіональної політики, а саме: “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” (2010 р.); “Про державно-приватне партнерство” (2010 р.); “Про стимулювання розвитку регіонів” (2005 р.); “Про державні цільові програми” (2004 р.); “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України” (2000 р.); “Про планування і забудову територій” (2000 р.); “Про Генеральну схему планування території України” (2002 р.).

Проте, незважаючи на досить переконливий перелік цих законів, система законодавчого забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики відповідно до кращого європейського та світового досвіду так і не створена [101].

Правова ж база, яка регламентує міжбюджетні відносини в Україні, впродовж років реформ зазнала значної трансформації, однак і досі відсутня зацікавленість органів місцевого самоврядування у збиранні тих доходів, що не враховуються при розрахунках міжбюджетних трансфертів. Цей важливий механізм бюджетного регулювання регіонального і місцевого розвитку держава фактично не використовує у регіональній політиці. Відсутня достатня ресурсна база для реалізації прийнятих програм і стратегій або вона нерационально використовується (у тому числі через розпорощення ресурсів) [39]. Найістотнішими проблемами фінансового забезпечення регіонів є:

- не виправдано велика залежність місцевих бюджетів від загальнодержавних трансфертів;
- значна диференціація доходів і видатків місцевих бюджетів (разом з трансфертами) у розрахунку на одного мешканця. До того ж диспропорція у видатках більша від диспропорції у доходах;
- невідповідність фінансового забезпечення обсягові переданих державою на регіональний та місцевий рівні соціальних функцій [104].

Посилення замкнутості регіональних господарських комплексів і підвищення ролі зовнішньоекономічних зв'язків призвели до дезінтеграції регіонів, послаблення міжрегіональних економічних зв'язків, а нерівномірність регіонального розвитку та висока диференціація умов і рівня життя населення в регіонах України призводять до зростання соціального напруження та уповільнюють динаміку суспільних трансформацій [39].

Диференціацію регіонів, що проявилася в різних формах, можна класифікувати за різними групами критеріїв, а отже, порівнюючи, аналізувати, прогнозувати формувати регіональну політику: розробляти заходи, форми і методи впливу для появи бажаних тенденцій.

Змістове наповнення державної регіональної політики неможливо зрозуміти без уточнення понятійно-категорійного апарату і передусім, переосмислення традиційного поняття “регіон”. Чітке визначення поняття “регіон” та певна система класифікації регіонів відповідно до загальноприйнятих ознак є передумовою фор-

мування дефініції таких понять, як “регіональна політика” та “державна регіональна політика” [5].

У вітчизняному законодавстві, зокрема в Законі України “Про стимулювання розвитку регіонів” [37], наведено таке тлумачення терміна “регіон”: територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя. Дещо змістовнішим порівняно з таким лаконічним визначенням є трактування регіону у підзаконних актах [84; 85]: “Регіон – суб’єкт системи адміністративно-територіального устрою – Автономна Республіка Крим, область, міста Київ та Севастополь”.

Нормативне визначення регіону тільки констатує, що регіон є суб’єктом адміністративно-територіального устрою, а не розкриває змісту цієї соціально-економічної категорії.

Регіон відповідно до визначення Конференції регіонів Європи – територіальна одиниця, безпосередньо підпорядкована центральному рівню влади країни й така, що має виборний орган.

В економічній і географічній літературі регіонами називають найрізноманітніші території, об’єднані якими-небудь загальними рисами: групи країн, території країни, що охоплюють кілька економічних районів, економічні райони, області, краї, республіки і їх групи [5].

Автори словника-довідника “Регіональна економіка” [4] визначають регіон як територію, що відрізняється від інших територій низкою ознак і характеризується певною цілісністю та взаємопов’язаністю її складових елементів. Регіони виділяють з території відповідно до певних цілей і завдань, найголовнішим з яких є управління розвитком регіону. У разі виділення всередині країни регіону з метою управління розвитком він є основною складовою частиною державного територіального устрою, яка визначена єдиною політикою державного регіоналізму і має організаційну відокремленість, цілісність, економічну і географічну самодостатність, право місцевого самоврядування, систему державних органів, які є елементами (підсистемами) державної структури влади й управління країною. Так, у цьому разі під регіоном можна розуміти найбільшу адміністративно-територіальну одиницю субнаціонального рівня, яка має виборну владу, юридичну незалежність та власний бюджет. Безвідносно до мети територіального управління регіон може означати частину країни, що історично склалася і характеризується специфічними природно-кліматичними умовами та відносно стійкими економічними й соціально-демографічними особливостями, певною спрямованістю розвитку продуктивних сил. Основними критеріями виділення регіону вважають спільність народногосподарських і регіональних завдань, техніко-економічні особливості розвитку промисловості та сільського господарства, наявність суб’єктів господарювання, об’єднаних регіональними, економічними, політичними, соціальними, культурно-етнічними інтересами.

У системі національної статистики України терміном “регіон” позначають адміністративно-територіальну одиницю (АТО) України – область, район, територію сільради, населений пункт, а також об’єднання АТО або частину АТО як територію [5]:

– що визначають за спеціальними ознаками (економічними, соціальними, політичними, екологічними, промисловими та ін.);

– на якій здійснюють (можуть здійснювати) статистичний облік подій, явищ і процесів;



– для якої проводять (можуть проводити) планування їх розвитку.

При цьому АТО є регіонами базового (первинного) поділу, а об'єднання АТО або частина АТО – регіонами вторинного поділу.

До регіонів вторинного регіонального поділу, зокрема, належать природно-орієнтовані території (етнічно, екологічно, культурно тощо), а також програмно-орієнтовані території.

З метою порівняння регіонів і проведення статистичних досліджень у рамках Європейського Союзу офіційно прийнято визначення NUTS – номенклатурно-територіальних одиниць для статистики. При цьому, виходячи з принципу компліментарності менші статистичні одиниці входять як складові частини до більших [5]. Класифікація територіальних статистичних одиниць має такий вигляд:

– NUTS 1 – територіальні одиниці найбільших областей (регіонів, економічних районів);

– NUTS 2 – територіальні одиниці, що відповідають середній ланці адміністративно-територіального поділу країн. У середньому в ЄС на території такої одиниці проживає 1,8 млн осіб;

– NUTS 3 – територіальні одиниці, що відповідають нижчій ланці адміністративно-територіального поділу країни (району). У ЄС у середньому на території такої одиниці проживає 410 тис. осіб;

– NUTS 4 – територіальні одиниці районів і мікрорайонів;

– NUTS 5 – територіальні одиниці на рівні населених пунктів.

У проєкті Закону України “Про засади державної регіональної політики” під терміном “регіон” мають на увазі “визначене законодавством територіальне утворення субнаціонального рівня з системою органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь)” [94].

З урахуванням викладеного вище існує також різноманітне тлумачення змісту як державної регіональної політики в цілому, так і регіональної політики зокрема.

Російські науковці Н. І. Ларіна та А. А. Кисельніков визначають регіональну політику як засіб державного регулювання соціально-економічних процесів у проблемних регіонах (ареалах) держави і зняття соціального і екологічного напруження [69, с. 4].

Ю. М. Гладкий і А. І. Чистобаєв, автори підручника “Основи регіональної політики”, визначають регіональну політику як сферу діяльності з управління політичним, економічним, соціальним і екологічним розвитком країни у просторовому, регіональному аспекті, відображення взаємовідносин між державою і регіонами та регіонів між собою [8, с. 19].

Відповідно до словника-довідника “Регіональна економіка”, регіональна політика – це:

1) сфера діяльності держави щодо управління економічним, соціальним і політичним розвитком країни в просторовому (регіональному) аспекті, тобто пов'язана з взаємовідносинами між державою і регіонами, а також регіонів між собою. Вона є складовою частиною національної стратегії соціально-економічного розвитку. За своєю структурою регіональна політика може бути поділена на окремі складники: економічний, промисловий, соціальний, житловий, демографічний, екологічний, науково-технічний та ін. Основні соціально-економічні аспекти в регіональній політиці пов'язані з територіальним поділом праці, формуванням народногоспо-

дарських комплексів, економічним районуванням і загальнодержавним плануванням (програмуванням) соціально-економічного розвитку і розміщення продуктивних сил;

2) сфера діяльності регіональної (місцевої) влади щодо управління соціально-економічним розвитком регіону (міста) [4, с. 217].

Поняття “регіональна політика” охоплює три аспекти. Перший – зовнішній до регіонів аспект. У цьому разі центральні органи влади приділяють увагу регулюванню міжрегіональних пропорцій розвитку. Другий аспект – внутрішньорегіональний. В цьому разі політику здійснюють регіональні органи влади (органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади) в основному за рахунок власних і залучених ресурсів і під власну відповідальність. Третій аспект регіональної політики полягає в зміцненні ролі регіонального рівня у територіальній організації держави.

Практично немає такої сфери державної політики, в якій у разі її успішного здійснення можна було б обійтися без реального урахування регіональних аспектів. Для досягнення позитивних результатів у здійсненні державної політики в будь-якій сфері більшою або меншою мірою слід враховувати регіональний чинник. Отже, коли йдеться про “регіональну політику”, мають на увазі не місцеву політику, а державну з урахуванням інтересів розвитку регіонів. Регіональною є і внутрішня політика регіонів, яку здійснюють органи управління регіоном самостійно з урахуванням загальнодержавних інтересів. Ця частина політики може бути названа місцевою регіональною. Державну регіональну політику можна звести до вжиття системи заходів стосовно розвитку регіонів у законодавчій, економічній, соціальній, науково-технічній, екологічній та інших сферах [14]. Окремо слід виділити політику держави щодо реформування системи місцевого самоврядування.

У проекті Закону України “Про засади державної регіональної політики” під терміном “державна регіональна політика” мають на увазі сукупність цілей, заходів, засобів і взаємоузгоджених дій центральних та місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування для створення повноцінного середовища життєдіяльності людей на усій території України [94].

Зазначимо, що формуючи державну регіональну політику, слід брати до уваги структурну неоднорідність простору країни, її адміністративно-територіальний устрій. Така неоднорідність змушує будь-який захід вживати з урахуванням інтересів і особливостей регіонів.

Таким чином, під державною регіональною політикою ми розуміємо складову політики держави, спрямовану на організацію її території в економічному, соціальному, гуманітарному, екологічному, політичному аспектах відповідно до державної стратегії розвитку.

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

Отже, державна (національна) регіональна політика включає складові, які одночасно є напрямками регіональної політики:

- соціальну (соціальний захист, житлова, демографічна, урбаністична, рекреаційна, політика зайнятості);
- економічну (промислова, аграрна);

- екологічну;
- гуманітарну (національно-етнічна, культурна, освітня, міжконфесійна);
- науково-технічну;
- інформаційну;
- зовнішньоекономічну.

Для кожної із цих складових держава повинна встановлювати цілі, пріоритети в регіональному розрізі та визначати обсяг централізованих ресурсів і завдання місцевим державним адміністраціям. Таким чином, кожна складова регіональної політики має власну мету і свої засоби реалізації. Відповідно можна говорити про економічні, соціальні, гуманітарні, політичні цілі регіональної політики [39].

Державна регіональна політика визначається системою взаємопов'язаних документів, які базуються на Стратегії розвитку України, Генеральній схемі планування території України, державній стратегії регіонального розвитку, схемах планування територій на регіональному і місцевому рівнях та інших документах.

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

Пріоритетами державної регіональної політики є:

- формування нормативно-правової бази, необхідної для реалізації Концепції, зокрема прийняття закону про засади державної регіональної політики, інших законів, внесення змін до чинних законів України;
- приведення законодавства України у відповідність із документами Ради Європи та Європейського Союзу, які визначають принципи регіональної політики і розвитку;
- оптимізація територіальної основи публічної влади з упорядкуванням меж адміністративно-територіальних одиниць, чітким розподілом сфери повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- створення та підтримання повноцінного середовища проживання, підвищення якості життя людей, зменшення територіальної диференціації за індексом людського розвитку, формування поліцентричної системи розвитку території держави;
- запровадження механізмів визначення “проблемних” територій у регіонах і життя заходів державного реагування на ситуації, що склалися в них;
- запровадження більш дієвих механізмів державної підтримки міжрегіональної інтеграції, здійснення міжрегіональних проєктів і програм ефективного використання місцевих ресурсів [95].

Головною метою державної регіональної політики в Україні відповідно до чинної нормативно-правової бази є “забезпечення високого рівня якості життя людини незалежно від місця її проживання, зміцнення соціальної згуртованості та економічної єдності держави” [94].

Мета державної регіональної політики досягається шляхом:

- 1) створення умов для збалансованого розвитку регіонів;

2) інтеграції регіонів у єдиному політичному, правовому, економічному, інформаційному, культурному просторі;

3) ефективного використання потенціалу регіонів з урахуванням їх географічних, природних, історичних, економічних, екологічних, демографічних та інших особливостей, етнічних і культурних традицій;

4) підвищення конкурентоспроможності регіонів.

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

У законопроекті про засади державної регіональної політики зазначено, що вона здійснюється на основі таких принципів:

1) конституційності та законності – відповідності Конституції та законам України, актам Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України;

2) координації – просторового узгодження секторальних політик, цілей, пріоритетів та дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування;

3) єдності – обов'язковості забезпечення просторової, політичної, економічної, інформаційної, соціальної, гуманітарної цілісності України;

4) децентралізації – збалансованого розподілу владних повноважень з управлінням розвитком територій між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з передачею їм відповідних ресурсів;

5) деконцентрації – перерозподілу владних повноважень у межах системи органів виконавчої влади (від центральних до місцевих);

6) субсидіарності – прийняття рішень та надання публічних послуг на найближчому до громадянина рівні, відповідні повноваження можна передавати на вищий рівень управління лише з міркувань ефективності та економії;

7) партнерства – узгодження цілей, пріоритетів і дій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами регіонального розвитку, забезпечення тісного співробітництва, кооперації та солідарності між ними в процесі формування та реалізації державної регіональної політики;

8) відкритості – прозорості, прогнозованості, передбачуваності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері формування та реалізації державної регіональної політики;

9) сталого розвитку – розвитку суспільства, що дає змогу задовольняти потреби нинішнього покоління з урахуванням інтересів майбутніх поколінь;

10) історичної спадкоємності – врахування та збереження позитивних надбань попереднього розвитку регіонів [94].

Докладніше принципи державної регіональної політики викладено у Державній стратегії регіонального розвитку. Серед них, зокрема слід виділити принципи:

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

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

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

– *додатковості*. Припускається, що фінансова підтримка регіонального розвитку надаватиметься за рахунок державного та місцевих бюджетів згідно з цим принципом фінансування з державного бюджету здійснюватиметься без зменшення фінансування з місцевих бюджетів;

– *збалансованого розвитку*. Цей принцип зумовлює диференційованість надання державної підтримки регіонам з урахуванням їх потенціалу, умов, критеріїв і строків, визначених законодавством [37].

Існують різноманітні методи та інструменти здійснення державної регіональної політики. Загалом їх можна розподілити на прямі та непрямі [5]. Прямий метод припускає активне втручання держави через цілеспрямоване стимулювання територіального розвитку (створення центрів зростання тощо), непрямий спрямований на створення сприятливої атмосфери в галузі економіки за допомогою фінансових систем.

Головним інструментом реалізації державної регіональної політики є Державна стратегія регіонального розвитку, що є моделлю досягнення загальнонаціональних цілей: обґрунтування мети; визначення нинішніх тенденцій і закономірностей розвитку; формування пріоритетних напрямів структурної, інвестиційної, інноваційної, соціальної політики, розробка сценарію перспективного соціального та економічного розвитку регіонів, визначення етапів і термінів його реалізації.

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

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

До методів надання державної підтримки соціально-економічного розвитку регіонів, що використовуються сьогодні, слід віднести:

– розроблення та реалізацію програм державної підтримки соціально-економічного розвитку окремих регіонів і територій;

- реалізація галузевих програм, якими передбачено виділення коштів на підтримку визначених територій і соціальний захист їх населення;
- регулювання міжбюджетних відносин [104].

Проте слід зауважити, що, незважаючи на затвердження Кабінетом Міністрів України низки державних програм стимулювання регіонального розвитку, чинний механізм надання державної підтримки адміністративно-територіальним одиницям залишається малоефективним. Більшість затверджених програм розвитку територій не виконано в повному обсязі через недофінансування з державного та місцевих бюджетів. Крім того, неефективно використовують державні ресурси в регіонах галузеві міністерства та інші центральні органи виконавчої влади як головні розпорядники державного бюджету через неналежну координацію їх діяльності [39].

Сучасні глобальні виклики і тенденції разом із зазначеними проблемами регіонального розвитку України зумовлюють необхідність вироблення нової державної регіональної політики, покликаной подолати існуючі загрози та створити нові можливості для розвитку регіонів.

Відповідно формується нова парадигма регіонального саморозвитку, яка полягає у створенні умов для реалізації інтересів регіонів під відповідальність місцевої влади. Отже, має бути здійснена децентралізація та деконцентрація публічної влади. Під нові повноваження має бути сформована відповідна ресурсна база, посилена політико-юридична відповідальність органів публічної влади. Це, зокрема, означає і зміну обсягів фінансування з різних джерел, оскільки не тільки бюджет має бути джерелом фінансування регіональних соціальних програм. Останнє, до речі, стимулюватиме місцеву владу до пошуку додаткових джерел фінансування та ефективнішого використання виділених коштів [104].

Проте передавати повноваження і покладати відповідальність за регіональний розвиток на органи місцевого самоврядування не можна, поки не буде:

- створена дієва і ефективна система місцевого самоврядування і, насамперед, сформована спроможна територіальна громада;
- ефективних механізмів контролю з боку виконавчої влади і територіальних громад за рішеннями і діями органів місцевого самоврядування;
- запроваджено комплексний моніторинг розвитку регіонів в адміністративно-територіальному розрізі.

Дієздатна територіальна громада має утримувати і розвивати необхідну інфраструктуру. Вона повинна надавати базові адміністративні та громадські послуги (водопостачання, водовідведення, енергозабезпечення, дошкільна та середня освіта, соціальний захист, утримання доріг, санітарне, медичне, культурне обслуговування тощо) [39].

До завершення формування дієздатних громад ліквідувати райдержадміністрації недоцільно, оскільки не буде кому виконувати їх функції.

Нова державна регіональна політика передусім за все має бути спрямована на вирівнювання якості життя населення різних регіонів, а це означає, що повсюдно в Україні для людини повинні бути створені рівні умови доступу до якісних освітніх, медичних, культурно-побутових та інших послуг, що надаються відповідно до державних стандартів (нормативів) [104].

За цих умов є необхідним формування і реалізація виваженої державної регіональної політики виходячи з базових довгострокових цілей (соціально-економічного

зростання регіонів, подолання основних міжрегіональних диспропорцій, досягнення прийнятних норм і стандартів рівня та умов життя незалежно від регіону проживання), підтримка цієї політики, систематичне спостереження за станом її реалізації, проведення її моніторингу та оцінювання. В основу оцінки ефективності діяльності регіональної влади мають бути покладені показники людського розвитку регіону.

При цьому, очевидно, потрібно подбати про створення механізмів саморозвитку регіонів і зміцнення їх фінансово-ресурсної бази, що передбачає:

– можливість не тільки виходу на міжнародні ринки фінансових і кредитних ресурсів, а запровадження регіональних податків та зборів і передання частини загальнодержавних податків на регіональний рівень;

– формування інноваційної структури та регіональних інноваційних систем;

– забезпечення економічної мотивації інноваційної діяльності підприємств;

– розроблення і здійснення системних структурних реформ економіки регіонів, спрямованих на забезпечення їх сталого розвитку на інноваційній основі [104].

Таким чином, державна регіональна політика передбачає наявність двох складових: державної, тобто захисту загальнонаціональних інтересів і цілей на всій території (територіального управління), і створення умов для повноцінного соціально-економічного розвитку кожного регіону, свободи і самодостатності кожної територіальної громади.

З цією метою необхідно створити цілісну дієву систему формування та реалізації державної регіональної політики, розробити ефективні механізми взаємовідносин центру з регіонами та регіонів між собою, запропонувати нові інструменти планування та виконання [104].

Крім того, в політиці регіонального розвитку слід у той чи інший спосіб віддати пріоритет проектам, які максимально підтримуватимуть економічне зростання шляхом задоволення невідкладних потреб підприємств і підприємців та забезпечать покращення умов для економічного зростання (за допомогою сприятливої політики та ефективної нормативної бази).

Для інституційного забезпечення державної регіональної політики потрібна інституційна структура з вертикальними, горизонтальними й діагональними зв'язками, що забезпечують рух необхідних ресурсів і процесів та новий спосіб адміністрування.

В основу інституційного механізму державної регіональної політики мають бути покладені центральний орган виконавчої влади та Національна координаційна рада регіонального розвитку, які повинні забезпечувати координацію інших інститутів у процесі формування та реалізації регіональної політики. Фінансування ж державних програм регіонального розвитку має здійснюватися через Державний фонд регіонального розвитку, який було утворено у 2011 р.

Реформа в системі публічної влади вимагає чіткого розподілу повноважень, обов'язків та відповідальності між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також між різними рівнями місцевого самоврядування – громадами, районами та областями. Кожна сфера діяльності (охорона здоров'я, освіта, вивезення сміття тощо) повинна бути закріплена за відповідним найнижчим рівнем самоврядування, не дублюватися на іншому рівні та мати відповідне ресурсне забезпечення (фінансування, кадри та ін.). При цьому необхідно створити виконавчі органи обласних і районних рад. Що стосується представництва держави на рівні регіо-

ну, то місцеві державні адміністрації слід наділити додатковими повноваженнями при виконанні контрольних-наглядових функцій та реалізації державної політики, зокрема й регіональної, на відповідній території [104].

У цілому здійснення системних реформ у публічній політиці та владі потребує удосконалення як концептуального бачення, так і подальшого нормативно-правового їх забезпечення, що сприятиме:

- територіальній, політичній, економічній, інформаційній, соціо-гуманітарній цілісності території України через більш збалансований соціальний і економічний розвиток регіонів та підвищення їх конкурентоспроможності, узгодженості секторальної політики;
- формуванню ефективної системи публічної влади в регіонах, спроможної забезпечити сталій розвиток територій, надання якісних публічних послуг людям;
- поліпшенню фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів, ефективніше виконання завдань органами місцевого самоврядування;
- стимулюванню міжрегіональної інтеграції, подоланню міжрегіонального відчуження та інтеграції регіональних інформаційних, освітніх просторів у єдиний загальноукраїнський простір;
- створення ефективних механізмів представництва на загальнонаціональному рівні інтересів регіонів, а на регіональному – територіальних громад, забезпечення врахування самобутності регіонів та їх конкурентних переваг при формуванні та реалізації державної регіональної політики [104].

## **8.2. РЕФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

Одним із завдань адміністративно-територіальної реформи в Україні є поетапне створення регіональної системи органів виконавчої влади, спроможної забезпечити становлення нашої країни як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії. Ця регіональна система повинна бути наближеною до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності і має стати служіння національним інтересам українського народу. Вона повинна бути ефективною, прозорою, побудованою на наукових принципах і підконтрольною народові, а витрати на утримання управлінського персоналу мають бути адекватними фінансово-економічному стану держави.

Згідно з Концепцією адміністративної реформи в Україні метою реформування місцевих органів виконавчої влади є:

- формування ефективної організації виконавчої влади на місцевому рівні управління;
- створення сучасної системи місцевого самоврядування;
- запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг;
- організація на нових засадах служби в органах місцевого самоврядування;



– створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів;

– запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою [12].

Реформування регіональної системи органів виконавчої влади в Україні має здійснюватися за кількома напрямками, а саме:

1) створення нової правової бази, що регламентуватиме регіональне управління та місцеве самоврядування в Україні;

2) формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення регіонального управління та місцевого самоврядування;

3) кадрове забезпечення нової системи регіонального управління та місцевого самоврядування;

4) зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування регіонального управління та місцевого самоврядування;

5) вдосконалення наукового та інформаційного забезпечення системи регіонального управління та місцевого самоврядування, формування ефективних механізмів моніторингу її функціонування.

Реформування місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування передбачає вирішення таких основних завдань:

– удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України;

– конституювання територіальної громади як дієздатного суб'єкта місцевого самоврядування, низової самоврядної адміністративної одиниці; законодавче визначення порядку створення територіальних громад, їх державної реєстрації;

– стимулювання становлення територіальної громади як соціальної спільноти, розвитку форм прямої демократії, активного залучення членів громади до участі у виконанні завдань та функцій місцевого самоврядування; забезпечення прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;

– запровадження повноцінного місцевого самоврядування на районному та обласному територіальних рівнях з такими його інститутами, як регіональне співтовариство, регіональна власність та регіональні податки;

– зміну статусу, функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій;

– перерозподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування різного територіального рівня на засадах децентралізації державного управління та субсидіарності; розширення повноважень територіальних громад та органів місцевого самоврядування щодо регулювання питань організації і функціонування системи місцевого самоврядування;

– укрупнення територіальних громад з метою забезпечення їх самодостатності;

– удосконалення порядку формування представницьких органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів;

– створення умов для належного матеріального, фінансового та іншого ресурсного забезпечення виконання завдань та функцій місцевого самоврядування, визначення статусу комунальної власності; стимулювання органів місцевого самоврядування до розширення доходної частини бюджетів місцевого самоврядування, районних та обласних бюджетів за рахунок внутрішніх джерел;

– реформування житлово-комунального господарства, створення такої соціальної інфраструктури територіальних громад та регіонів, що могла б забезпечити

надання громадських послуг у системі місцевого самоврядування на рівні, що відповідає європейським стандартам;

- запровадження ефективних механізмів стимулювання розвитку депресивних територіальних громад та регіонів, а також державної підтримки місцевого і регіонального розвитку в цілому;

- установа дієвих гарантій організаційної та фінансової самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, чітке визначення порядку судового захисту прав та законних інтересів місцевого самоврядування;

- удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, працівників комунальних установ та підприємств; широке запровадження в практику місцевого самоврядування новітніх технологій муніципального менеджменту;

- підвищення ролі асоціацій органів місцевого самоврядування як представників територіальних громад у їх взаємовідносинах з вищими та центральними органами державної влади; сприяння консолідації асоціацій органів місцевого самоврядування, координації їх зусиль з метою більш ефективного здійснення повноважень місцевого самоврядування, захисту прав та законних інтересів територіальних громад.

Головним завданням науково-аналітичного супроводу модернізації регіональної системи органів виконавчої влади в Україні є визначення основних напрямів, рівнів, етапів реформування територіальної організації влади в державі та формування необхідної ресурсної бази місцевого та регіонального розвитку, забезпечення узгодженості й послідовності дій глави держави, органів законодавчої та виконавчої гілок влади, органів місцевого самоврядування щодо створення нової нормативно-правової основи місцевого самоврядування і виконавчої влади на місцях.

До основних напрямів удосконалення територіальної організації державної влади та регіональної системи органів виконавчої влади в Україні слід віднести:

1. Запровадження місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях з відповідними інститутами – регіональним співтовариством (яке має становити населення регіону – області, району), органами місцевого самоврядування на регіональному рівні (представницькі – районні та обласні ради і виконавчі – виконавчі комітети районних та обласних рад), регіональною власністю, регіональними фінансами, регіональними бюджетами, регіональними податками тощо.

2. Реформування системи адміністративно-територіального устрою України та конституювання територіальної громади як низової самоврядної адміністративної одиниці з метою формування територіальної основи місцевого самоврядування, що, у свою чергу, передбачає:

- запровадження повсюдності місцевого самоврядування – воно має здійснюватися на всій території України; повне або часткове обмеження права територіальної громади на місцеве самоврядування в межах окремих територій не може бути пов'язане з їх місцем (наприклад, виконання столичних функцій тощо), а можливе лише у виняткових випадках: необхідності захисту конституційного ладу, екологічної катастрофи, забезпечення оборони країни тощо і лише на підставі закону (наприклад, Чорнобильська зона);

– включення територіальною громадою як низовою самоврядною адміністративною одиницею території відповідного населеного пункту та прилеглих до населеного пункту земель.

3. Формування самодостатніх територіальних громад, тобто громад, які б володіли матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективної реалізації завдань та повноважень місцевого самоврядування, надання соціальних послуг населенню на рівні загальнодержавних та європейських стандартів. При цьому доцільно виходити з того, що:

– просторові межі територіальної громади визначаються централізовано (Верховною Радою України) з урахуванням волевиявлення населення та на підставі встановлених Верховною Радою України критеріїв. Так, з одного боку, територіальна громада як територіальна одиниця не повинна бути надто великою – населення, яке проживає в її межах та становить територіальну громаду як соціальну спільність, має бути об'єднане спільними інтересами щодо питань, вирішення яких віднесено законом до відання місцевого самоврядування. Із другого боку, ця територія має бути достатньою з точки зору можливості ресурсного забезпечення виконання завдань та повноважень місцевого самоврядування: формування комунальної власності та соціальної інфраструктури, бюджету місцевого самоврядування, його представницьких та виконавчих органів. На цій території мають розміщуватися об'єкти соціальної та комунальної інфраструктури, необхідні для виконання завдань місцевого самоврядування щодо надання передбачених законом громадських послуг населенню;

– при визначенні адміністративних меж територіальної громади слід враховувати принцип територіальної доступності громадських послуг, що надаються населенню в системі місцевого самоврядування.

4. Удосконалення системи місцевого самоврядування, що передбачає:

– законодавче визначення статусу територіальної громади, її внутрішньої організації, державної реєстрації, підвищення самостійності територіальної громади щодо розподілу самоврядних повноважень у системі місцевого самоврядування;

– зміну статусу і порядку формування обласних та районних рад. При цьому районні, обласні ради мають набути статусу представницьких органів районного, обласного територіального колективу (співтовариства) і обиратися населенням району, області на основі рівного виборчого права громадян;

– зміну порядку формування сільських, селищних, міських рад, складу та порядку формування їх виконавчих органів. Зокрема, до складу виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад доцільно включати лише заступників сільського, селищного, міського голови, керівників відділів та управлінь і керуючого справами, які одноосібно призначаються відповідним головою;

– законодавче визначення місця та ролі територіальної громади в системі місцевого самоврядування, її виключних повноважень, активне запровадження в практику місцевого самоврядування різних форм прямої демократії, безпосередньої участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, підвищення ролі органів самоорганізації населення у вирішенні питань надання громадських послуг населенню;

– створення в системі місцевого самоврядування спеціальних правоохоронних формувань – муніципальної міліції, яка б забезпечила виконання рішень органів

місцевого самоврядування та повноважень місцевого самоврядування в забезпеченні законності, правопорядку, охорони прав і законних інтересів громадян.

5. Чіткий розподіл сфер компетенції та повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування різного територіального рівня на основі:

- законодавчого розмежування понять “повноваження виконавчої влади (органу виконавчої влади)”, “повноваження місцевого самоврядування”. При цьому повноважень виконавчої влади мають бути віднесені повноваження, наслідки виконання яких (насамперед правові, організаційні та соціально-економічні) пов’язані з інтересами населення України в цілому, в той час як наслідки виконання повноважень місцевого самоврядування спрямовані на безпосереднє забезпечення життєдіяльності територіальної громади та пов’язані з наданням громадських послуг її членам;

- дотримання принципів децентралізації державного управління і субсидіарності, що передбачає формування компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування знизу в гору, тобто починаючи з низового рівня (територіальна громада) до відання місцевого самоврядування слід віднести всі публічні справи, які спроможна вирішувати територіальна громада та її органи місцевого самоврядування. Відповідно до компетенції органів місцевого самоврядування більш високого територіального рівня мають бути віднесені лише ті питання, які зачіпають інтереси населення району, області в цілому або не можуть бути вирішені на низовому рівні, а до компетенції органів виконавчої влади – питання, які вимагають централізованого керівництва, виходять за межі можливостей органів місцевого самоврядування або не відповідають їх завданням та функціям. Зокрема, до відання місцевих державних адміністрацій доцільно віднести функції щодо контролю та нагляду за додержанням Конституції України і законів України, прав і свобод громадян, управління об’єктами державної власності, координації здійснення повноважень виконавчої влади, що не можуть бути децентралізовані – передані до компетенції місцевого самоврядування. При цьому суттєво зміниться співвідношення “самоврядних” і “делегованих” повноважень місцевого самоврядування на користь перших, що сприятиме підвищенню правової та організаційної самостійності місцевого самоврядування;

- фінансового, матеріального та іншого ресурсного забезпечення виконання органами місцевого самоврядування делегованих їм окремих повноважень органів виконавчої влади. При цьому слід законодавчо визначити принципи, умови та порядок делегування окремих повноважень таких органів, форми контролю за виконанням делегованих повноважень, а також відповідальність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень. Для кожного територіального рівня влади законом має бути встановлено перелік повноважень, які не можуть бути вилучені, передані або делеговані на інший рівень.

6. Зміцнення гарантій місцевого самоврядування, вдосконалення процедури судового захисту прав та інтересів територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

У діяльності обласних державних адміністрацій має бути підвищена ефективність контрольно-наглядових функцій за додержанням Конституції і законів Укра-

їни, а також щодо здійснення державного управління і місцевого самоврядування. Одночасно необхідно підвищити в діяльності районних державних адміністрацій значення розпорядчо-виконавчих функцій.

Реформуванню організації та діяльності обласних державних адміністрацій сприятиме їх побудова за схемою, згідно з якою:

- голова облдержадміністрації та його перший заступник матимуть статус політичних діячів і виступатимуть провідниками єдиної державної політики в регіоні;

- заступники голови обласної державної адміністрації матимуть статус державних службовців, а сфери їх відання відповідатимуть розподілу функціональних повноважень між віце-прем'єр-міністрами;

- адміністративно-оперативне керівництво апаратом облдержадміністрації здійснюватиме секретар (керівник апарату) цієї адміністрації;

- повноваження між посадовими особами мають бути розмежовані так, щоб голова обласної державної адміністрації був максимально звільнений від вирішення поточних, оперативних питань, зосереджуючи увагу на проблемах розроблення і здійснення державної політики з урахуванням специфіки відповідного регіону.

Районні державні адміністрації організуються з урахуванням того, що функції голів цих адміністрацій за змістом не мають ознак політичної діяльності. Згідно із цим голови районних державних адміністрацій повинні мати статус державних службовців. Відповідно п. 10 ст. 106 і ч. 4 ст. 118 Конституції України вони призначаються на посади і звільняються з посад Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України [19].

Концепція адміністративної реформи в Україні визначала, що в подальшому з огляду на перспективи розвитку інституту державної служби кандидатури на зазначені посади має пропонувати керівний орган управління державною службою. Перебування їх на посаді не повинно обмежуватися строком повноважень Президента України, що забезпечить стабільність становища цих посадових осіб, їх повну незалежність від політичних змін.

Актуальним питанням реформування місцевих органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади є забезпечення чітких субординаційних зв'язків між цими органами та органами виконавчої влади вищого рівня.

Реформування місцевих органів виконавчої влади є надзвичайно важливою проблемою. Адже державне управління здійснюється не лише на регіональному рівні, а охоплює найнижчий рівень органів місцевого самоврядування – виконавчі комітети сільських і селищних рад, шляхом делегування їм державних повноважень виконавчої влади. Тому існують проблеми, пов'язані з делегуванням цих повноважень та відповідальністю за їх виконання, а також проблеми взаємовідносин між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

Поряд із цим недосконалою і досить суперечливою є правова база розвитку місцевого самоврядування. Недостатньо чітко розмежовані функції та повноваження між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Крім того, відсутні належні організаційно-правові передумови формування фінансово-економічної бази органів місцевого самоврядування, яка б давала їм змогу належним чином реалізувати закріплені за ними повноваження та функції.

З огляду на викладене концептуально розбудова демократичної та ефективної організації управління на регіональному і місцевому рівнях має базуватись на таких засадах:

- дотримання встановлених Конституцією України вимог щодо територіальної організації влади на місцях, які передбачають поєднання прямого державного управління на регіональному рівні з місцевим самоврядуванням;
- поєднання дій з вирішення питань адміністративної та муніципальної реформ з формуванням ефективного механізму надання населенню повноцінних державних та громадських послуг;
- утвердження територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування;
- належного політико-правового, фінансово-економічного та організаційного забезпечення здійснення функцій та повноважень – делегованих і самоврядних – у системі місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією та законами України;
- законодавчого розмежування сфер компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування й основних самоврядних повноважень між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня;
- законодавчого закріплення інституту служби в органах місцевого самоврядування та встановлення гарантій діяльності службовця;
- запровадження механізмів державної підтримки розвитку місцевого самоврядування [26, с. 239–245].

Реформуванню системи управління на зазначених засадах покликана сприяти державна регіональна політика, яка тісно пов'язана зі здійсненням адміністративної реформи та впорядкуванням адміністративно-територіального устрою і реалізується шляхом вжиття органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування системи заходів щодо забезпечення ефективного комплексного управління економічним і соціальним розвитком України та її регіонів.

Формування та реалізація державної регіональної політики передбачають істотне підвищення ролі та відповідальності місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, територіальних громад за розвиток регіонів.

Концепцією державної регіональної політики визначено, що оптимізація територіальної організації державної влади та місцевого самоврядування має забезпечити підвищення ефективності управління процесами розвитку регіонів шляхом:

- децентралізації і деконцентрації повноважень центральних органів виконавчої влади, які завдяки цьому мають зосередити увагу на формуванні політики та стратегії розвитку у відповідних галузях, її правовому та нормативно-методичному забезпеченні. Частина повноважень центральних органів виконавчої влади поетапно передаватиметься спеціалізованим державним установам, територіальним підрозділам центральних органів виконавчої влади, місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування;
- удосконалення розподілу повноважень та функцій між територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування з метою уникнення дублювання, спрощення системи управління, її фінансового забезпечення та економії бюджетних коштів.

Підвищення вимог до результативності реалізації загальнодержавної соціально-економічної політики на регіональному рівні має супроводжуватись наданням додаткових повноважень місцевим державним адміністраціям, покладанням на них відповідальності за вирішенням поточних та перспективних завдань розвитку регіонів.

Надання додаткових повноважень місцевим держадміністраціям передбачає внесення відповідних змін до чинного законодавства для врегулювання питань щодо:

- розпорядження об'єктами державної власності, що мають особливе значення для розвитку регіонів, трансфертами з Державного бюджету України;
- формування регіональної інфраструктури підтримки розвитку підприємництва;
- розширення повноважень та функцій місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань розвитку транскордонного та міжрегіонального співробітництва, залучення іноземних інвестицій;
- забезпечення участі місцевих державних адміністрацій в управлінні державними підприємствами;
- подальшого здійснення земельної реформи, формування інфраструктури ринків землі, іншого нерухомого майна;
- узгодження повноважень та функцій щодо соціальної підтримки населення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з метою підвищення якості всіх видів допомоги;
- забезпечення додержання державних соціальних стандартів та надання державних соціальних гарантій, визначених Конституцією і законодавством України, з урахуванням поєднання економічних особливостей держави та місцевого самоврядування, посилення відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за їх додержанням;
- удосконалення порядку розроблення регіональних соціальних програм.

Упровадження конституційних засад розвитку місцевого самоврядування у процесі реалізації регіональної політики спрямовуватиметься на забезпечення підтримки місцевих ініціатив, а також на розширення повноважень та підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування за вирішення завдань регіонального та місцевого розвитку. Це передбачає внесення відповідних змін до законодавства та вирішення питань щодо:

- правового режиму майна, що перебуває у спільній власності територіальних громад;
- розподілу між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування відповідальності за фінансове забезпечення виконання повноважень із надання послуг населенню;
- розмежування земель державної та комунальної власності;
- подальшого вдосконалення нормативно-правової бази місцевого самоврядування, поліпшення умов для виконання повноважень органами місцевого самоврядування;
- укрупнення сільських територіальних громад з метою забезпечення організаційно-правової, кадрової та фінансово-економічної спроможності відповідних органів місцевого самоврядування у виконанні покладених на них законодавством повноважень;
- посилення державної підтримки місцевого самоврядування;

– загальнонаціональної координації процесів розвитку місцевого самоврядування, сприяння співпраці його органів.

Реформування системи територіальної організації влади, вдосконалення регіональної системи органів виконавчої влади – це тривалий процес, який охоплює різні напрями державної діяльності та передбачає координацію дій глави держави, органів законодавчої і виконавчої гілок влади. Цей процес має здійснюватися поетапно і супроводжуватися формуванням нової нормативно-правової бази місцевого та регіонального розвитку на всіх рівнях нормативно-правового регулювання – конституційному, законодавчому та підзаконному – на засадах єдиної законодавчої ідеології, що має базуватися на незмінних концептуальних засадах та принципах. Реформування регіональної системи органів виконавчої влади в Україні передбачається здійснити в два етапи.

На I етапі передбачається виконання таких основних завдань:

1. Вирішення нагальних, найбільш актуальних питань місцевого та регіонального розвитку в межах чинної Конституції України, зокрема:

– завершення передачі об'єктів права державної власності в комунальну та спільну власність територіальних громад;

– розмежування земель права комунальної та державної власності;

– законодавче визначення порядку різних способів відчуження комунального майна та встановлення переліку об'єктів права комунальної власності, що не можуть бути відчужені в будь-який спосіб;

– розробка Типового статуту комунального підприємства та типових положень про організацію, установу комунальної форми власності;

– законодавче визначення статусу об'єктів спільної власності територіальних громад;

– законодавче визначення стабільних внутрішніх джерел формування місцевих бюджетів усіх територіальних рівнів та вдосконалення законодавчого регулювання міжбюджетних трансфертів, що сприятиме становленню реальної фінансової самостійності територіальних громад та органів місцевого самоврядування;

– законодавче визначення мінімального переліку громадських послуг, що мають надаватися населенню в системі місцевого самоврядування та фінансування яких гарантується державою;

– удосконалення механізмів державної фінансово-матеріальної допомоги депресивним регіонам та територіальним громадам;

– створення організаційних, правових та фінансово-матеріальних передумов реформування і розвитку житлово-комунального господарства;

– визначення територіальної основи місцевого самоврядування шляхом запровадження самоврядної адміністративної одиниці – територіальної громади;

– з'ясування статусу територіальних громад населених пунктів, що перебувають у межах юрисдикції органів місцевого самоврядування територіальних громад інших населених пунктів;

– визначення кола питань, віднесених до виключної компетенції територіальної громади, вдосконалення механізмів розподілу повноважень між елементами системи місцевого самоврядування;

– встановлення порядку створення та реорганізації територіальних громад, зокрема механізмів об'єднання територіальних громад на основі формування об'єд-



наних територіальних громад, а також створення асоціацій, агломерацій територіальних громад;

– визначення статусу “внутрішніх” територіальних громад (громад районів у містах, а також громад сіл та селищ, що не мають власних органів місцевого самоврядування) та особливостей їх взаємовідносин з територіальними громадами – самостійними суб’єктами права на місцеве самоврядування;

– законодавча регулювання питань прямої демократії на місцевому та регіональному рівнях (місцеві вибори, місцеві референдуми тощо);

– законодавча регламентація порядку створення міліції місцевого самоврядування та її статусу;

– законодавче визначення порядку делегування повноважень органам місцевого самоврядування та органам виконавчої влади і виконання делегованих повноважень;

– законодавче врегулювання порядку проведення державно-правових експериментів з метою пошуку і розробки нових моделей та технологій місцевого і регіонального розвитку;

– удосконалення організаційно-правового механізму судового захисту прав органів місцевого самоврядування;

– визначення порядку заміщення сільського, селищного, міського голови у разі неможливості виконання ним своїх обов’язків або в разі дострокового припинення його повноважень;

– удосконалення системи оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування.

2. Розробка ефективних механізмів забезпечення взаємодії різних гілок державної влади та органів місцевого самоврядування з метою спільного пошуку та узгодження шляхів вдосконалення місцевого і регіонального розвитку; підвищення ролі асоціацій органів місцевого самоврядування як представників інтересів місцевого самоврядування у взаємовідносинах територіальних громад з вищими та центральними органами державної влади; запровадження інституту Представника Президента України у взаємовідносинах з органами місцевого самоврядування.

3. Проведення незалежної (громадсько-професійної) експертизи відповідності системи територіальної організації влади, що закріплена в Конституції України та законах України, стандартам та принципам Ради Європи, а також визначення завдань щодо забезпечення такої відповідності в контексті євроінтеграції України; створення з цією метою експертної комісії із залученням представників Ради Європи, Конгресу місцевих і регіональних влад Європи (КМРПЄ) та представників органів місцевого самоврядування (їх асоціацій) зарубіжних країн.

4. Запровадження в практику нормотворення організаційно-правових механізмів професійного та громадського обговорення проектів важливих державних документів з питань місцевого та регіонального розвитку (громадські слухання, муніципальні слухання, громадсько-професійні експертизи тощо).

Механізмами нормативно-правового забезпечення реалізації I етапу реформування регіональної системи органів виконавчої влади в Україні мають бути:

– зміни та доповнення до чинної редакції законів України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про вибори депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів” та Бюджетного кодексу України;

– прийняття законів України: “Про територіальну громаду”, “Про міліцію місцевого самоврядування”, “Про проведення державно-правових експериментів з питань місцевого та регіонального розвитку”, “Про делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та їх виконання”, “Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України”, “Про комунальну власність”;

– відповідні укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, акти центральних органів виконавчої влади та акти органів місцевого самоврядування, спрямовані на виконання завдань I етапу.

На II етапі передбачається трансформація системи територіальної організації влади шляхом подальшої децентралізації управління з урахуванням європейських стандартів і принципів та закріплення її нової конституційно-правової моделі. При цьому мають бути вирішені такі пріоритетні завдання:

1. Запровадження місцевого самоврядування на регіональному рівні (район, область) з такими його інститутами, як регіональний територіальний колектив, регіональна комунальна власність, регіональні податки та збори, регіональні представницькі органи з власними виконавчими структурами тощо.

2. Зміна статусу місцевих державних адміністрацій, формування на їх основі органів виконавчої влади, що здійснюють контрольню-наглядові функції та керівництво на місцях, реалізацію функцій виконавчої влади, що не можуть бути децентралізовані.

3. Перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, органами місцевого самоврядування різного територіального рівня на засадах принципів децентралізації та субсидіарності.

4. Формування самодостатніх територіальних громад шляхом стимулювання процесів об’єднання територіальних громад, що не володіють ресурсною базою, необхідною для виконання завдань і повноважень місцевого самоврядування, ефективного надання визначеного законом мінімуму громадських послуг населенню. Запровадження державної реєстрації територіальних громад та визначення їх статусу як юридичних осіб публічного права.

6. Реформування бюджетної системи, надання районним та обласним бюджетам статусу бюджетів місцевого самоврядування, забезпечення формування бюджетів місцевого самоврядування за нормативами, що становлять не менше 30-50% від нормативів Європейського Союзу.

Нормативно-правовий механізм забезпечення реалізації II етапу реформування регіональної системи органів виконавчої влади має включати такі рівні нормативно-правового регулювання:

*А. Законодавчий рівень:* формування нової законодавчої бази організації виконавчої влади на місцях та місцевого самоврядування, яку мають становити такі закони України: “Про загальні засади територіальної організації виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні”, “Про засади матеріального і фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні”, “Про самоврядування територіальних громад” “Про організацію виконавчої влади та місцевого самоврядування в районі” “Про організацію виконавчої влади та місцевого самоврядування в області”, “Про місцеві вибори”.

*Б. Підзаконний рівень:* організація виконання законів України, спрямованих на забезпечення реалізації Державної стратегії шляхом прийняття відповідних указів Президента України, актів органів виконавчої влади та актів органів місцевого самоврядування, розробка Проекту державної стратегії управління місцевим і регіональним розвитком.

### 8.3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

З плином часу ускладнюється суспільна реальність за рахунок, передусім, збільшення і ускладнення штучної природи ускладнюється матеріальний світ. Розвиток матеріального світу, складності процесів, які в ньому відбуваються, підвищення вимог до якості управління ними, постановка нових амбітних цілей зумовлюють власне розвиток управління і як науки, і як види людської діяльності, розвиток його форм і методів.

Це повністю стосується і регіонального управління, і управління регіонами, якість яких оцінюється за дедалі більшою кількістю параметрів.

Суперечності між:

- радянським стилем управління регіонами (старими принципами управління), що досі переважає, відповідним йому змістом управлінським впливів та новими суспільними процесами в регіонах, породженими політичними, економічними і соціальними змінами в державі;
- суб'єктами регіонального управління і центром;
- новими принципами публічного управління та його старими формами і методами, які використовуються для управління регіонами;
- новою парадигмою управління і старою управлінською культурою;
- потребами в належно підготовлених управліннях і системою підготовки та перепідготовки кадрів;
- рівнями розвитку складових системи управління регіонами та новими, переданими їм законами, завданнями і функціями;
- метою, цілями, завданнями, які стоять сьогодні перед суб'єктами управління регіонами, та їх організаційними структурами, правовим, кадровим, інформаційним-аналітичним і матеріально-технічним забезпеченням;
- вимогами до ефективності управління регіонами та застарілою територіальною організацією публічної влади і організацією публічної служби;
- визначають напрями вдосконалення управління регіонами: розробку нових моделей управління, типів організаційних форм, видів методів та ін.

Для усунення перелічених основних суперечностей необхідні зміни не тільки в політичній системі України, а й у всіх сферах суспільного життя. Головні напрями удосконалення регіонального управління пов'язані з підвищенням ефективності діяльності суб'єктів регіонального управління та активною реалізацією ними політики соціального партнерства.

Механізми вдосконалення управління регіонами мають бути спрямовані на створення сучасних цілісних, здатних до цілепокладання і саморозвитку (адаптації до змін зовнішньої і внутрішньорегіональних середовищ з урахуванням поставленої

мети), внутрішньо скоординованих, ефективних управлінських систем і передбачати реалізацію комплексу заходів на різних рівнях: законодавчому, адміністративно-територіальних, самоврядному, громадському.

Реалізація цих заходів має бути для кожного рівня розпланована і скоординована у часі та передбачати:

- перехід до управління регіонами на основі довготермінових стратегій, узгоджених зі Стратегією розвитку держави і Стратегією регіонального розвитку, довго- і середньострокових регіональних програм і операційних планів, узгоджених з державними програмами;
- забезпечення відкритості, прозорості регіональної влади та її співпраці з бізнесом і громадськістю;
- створення умов для залучення у фінансування розвитку регіонів не тільки публічних, а й внутрішніх приватних фінансів і різного роду зовнішніх інвестицій;
- створення здатних до саморозвитку територіальних громад і районів;
- перерозподіл відповідно до принципу субсидіарності між різними адміністративними рівнями, видами і елементами публічної влади завдань, компетенцій (повноважень та предметів відання) і ресурсів;
- розробка внутрішніх механізмів розвитку регіонів “з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій” (ст. 132 Конституції України), здатних забезпечити конкурентоспроможність регіонів;
- формування з використанням досвіду ЄС національної системи підтримки розвитку регіонів;
- створення якісно нової, такої, що базується на новій управлінській культурі і принципах функціонування, публічної служби та системи підготовки і перепідготовки кадрів для неї;

Удосконалення системи управління регіонами має орієнтуватися на місію, мету, які стоять перед ним, і має проводитися, спираючись на методологічні засади управлінських перетворень та враховувати закони, закономірності і принципи управління. Удосконалити (реформувати) потрібно всі елементи цілісної системи управління регіонами, але на різну глибину. Нова організаційна структура системи управління регіонами, очевидно, відобразить перерозподіл завдань, функцій між її взаємопов'язаними елементами та відповідних їм повноважень і ресурсів.

Оскільки функціонування, а отже, і ефективність різних елементів системи регіонального управління визначається за системами різних показників, різні елементи системи регіонального управління справляють різний вплив на керовану систему в цілому і її різні елементи, а одночасно неможливо реформувати всі елементи системи регіонального управління, то постає питання вибору і моніторингу пріоритетних показників та визначення пріоритетних напрямів удосконалення регіонального управління, взаємоузгодження конкретних змін у функціонуванні конкретних елементів і узгодження їх у часі для забезпечення функціонування керованої системи в прийнятному режимі.

Підтримка функціональної стійкості керованої системи впродовж періоду інтенсивних і глибоких змін у її функціонуванні є надзвичайно важливою, адже інших суб'єктів публічного управління, які надають управлінські послуги, в регіонах немає. Значить, об'єкти управління не мають можливості вибору надавача таких

послуг. Ненадання управлінських послуг, невчасне їх надання чи надання неякісних управлінських послуг може призвести до негативних соціальних явищ та криз.

Зміни в суспільному житті зумовлюють також потребу в удосконаленні використовуваних загальних і конкретних методів управління та пошуку нових методів управління. Крім того, оскільки визначальною в управлінні є людина, підвищення її управлінської, правової і загальної культури є надзвичайно важливим завданням.

Запропоновані шляхи та механізми вдосконалення територіального управління стосуються суб'єктів управління. Проте слід мати на увазі, що на відміну від підприємств і органів територіального самоврядування, де суб'єкт і об'єкт управління збігаються, у випадку з регіональним управлінням керуюча і керована системи є різними. Тому, щоб виконати місію, досягти мети, яка стоїть перед територією, потрібно вдосконалити не тільки керуючу, а й керовану систему.

Суттєві зміни в керованій системі зумовлюють необхідність удосконалення або реформування керуючої системи. Керована система, яка функціонує за внутрішніми власними законами, під управлінським впливом керуючої системи може суттєво змінюватися і, таким чином, зумовлювати зміни в останній. Усе це формує процес зміни форм територіального управління, ускладнюючи їх.

Отже, коли ставиться завдання удосконалення регіонального управління, то слід визначити не тільки шляхи і механізми вдосконалення керуючої, а й керованої системи. Розвиток громадянського суспільства тут є основним завданням. Разом з тим слід цілеспрямовано розвивати всі сфери.

З наведеного вище зрозуміло, що процес удосконалення регіонального управління – нескінчений, оскільки з плином часу керована система змінюється як самостійно, так і під впливом керуючої, а зміни в керованій системі, у свою чергу, зумовлюють зміни у керуючій.

Оскільки найважливішими складовими регіонального управління є система публічної адміністрації на регіональному рівні, то спинимось докладніше на проблемах її ефективного функціонування і можливих шляхах модернізації.

Принагідно зауважимо, що запровадження у 2006 р. в Україні політичної реформи, як і її скасування в 2010 р., кардинально не змінили формат системи управління регіональним і місцевим розвитком, розподіл повноважень та відповідальності за розвиток територій. Головною проблемою публічної адміністрації в Україні на місцевому рівні залишається незабезпечення місцевими органами виконавчої влади надання громадянам якісних публічних послуг.

До загальних причин незадовільного стану управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади належать:

- відсутність відповідної потребам держави нормативно-правової бази діяльності місцевих органів виконавчої влади та вкрай неефективне використання існуючої;
- неефективність системи взаємодії місцевих державних адміністрацій з центральними органами виконавчої влади;
- нерезультативність системи взаємодії органів виконавчої влади на регіональному та місцевому рівнях, слабкість районного рівня місцевих державних адміністрацій;
- недостатній рівень аналізу та прогнозування результатів управлінських рішень для суспільства місцевими органами влади;

- недосконалість системи державної служби взагалі;
- незабезпеченість паритетних засад у відносинах особи з місцевими органами виконавчої влади;
  - низька ефективність суспільних реформ, зокрема у сферах формування ринкових механізмів, фінансово-кредитної та податкової систем, а також соціального захисту, що призвело до зрощування влади з бізнесом, зростання тіньової економіки та корупції;
  - недостатнє використання в діяльності органів виконавчої влади принципів відкритості і прозорості та механізмів електронного урядування.

На законодавчому рівні закладено низку конфліктів між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Так, місцеві державні адміністрації, з одного боку, формуються згорі, а з другого – виконують делеговані законом функції виконавчих органів відповідних рад. При цьому районні та обласні ради наділені безумовним правом висловлювати недовіру головам відповідних місцевих державних адміністрацій, що тягне за собою їх відставку. Голови ж місцевих державних адміністрацій не наділені безпосередніми правовими важелями контролю за діяльністю відповідних рад, впливу на них навіть у разі прийняття останніми рішень, що суперечать законодавству.

На практиці конституційно-правовий статус голів місцевих державних адміністрацій набуває серйозної невизначеності, а різниці між юридичним статусом та фактичним іноді провокує серйозні правові конфлікти. Разом з тим суттєво ускладнюються механізми реалізації їх повноважень, визначених Конституцією та законами України та механізми взаємодії з органами місцевого самоврядування (з радами, які сформовані за змішаною системою), унеможливується неупереджена, професійна діяльність.

До того ж чинне законодавство України не містить чітко визначеного переліку підстав для висловлення недовіри голові відповідної МДА обласною та районною радами. Це створює живильний ґрунт для прийняття представницькими органами місцевого самоврядування волюнтаристських (силових) рішень щодо місцевої державної адміністрації та, як наслідок, необґрунтованої “гнучкості” голів МДА.

Конфронтація на рівні “районна (обласна) рада – районна (обласна) державна адміністрація” доволі часто набуває чітко вираженого політичного характеру, особливо у тих випадках, коли більшість представницького органу сформована із осіб, які є членами політичної партії (партій), що перебувають в опозиції до парламентської більшості чи Президента України.

Випадки зловживання правом, порушення Конституції та законів України органами місцевого самоврядування набувають системного характеру [59]. У разі дострокового припинення повноважень представницького органу – ради виникає проблема щодо наступних виборів порядку призначення, адже сьогодні механізм призначення дострокових (позачергових) виборів місцевих рад Верховною Радою України є неефективним.

Органи виконавчої влади (уряд, міністерства, а тим більше МДА) фактично не мають ефективних інструментів впливу на діяльність органів місцевого самоврядування. При цьому не районні чи обласні ради, а місцеві державні адміністрації, формування яких залежить від центральної влади, не лише представляють ін-

тереси регіонів у державі, а є її стрижнем, оскільки згідно із законодавством виконують більшість функцій публічного управління (публічної адміністрації).

На особливу увагу заслуговує територія, в межах якої здійснюються повноваження органами місцевого самоврядування сіл, селищ та міст. Як правило, ця територія окреслюється межами населених пунктів, в окремих випадках – межами забудови, якщо вони не винесені в натуру на місцевості. Решта території між населеними пунктами перебуває під юрисдикцією районних державних адміністрацій. Проте це не є перешкодою до дублювання повноважень, яке між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування на сьогодні є не лише звичкою місцевою практикою, а й однією із серйозних загроз для сучасного державного управління. Щоб переконатися у цьому, достатньо порівняти повноваження місцевих державних адміністрацій відповідно до Закону України “Про місцеві державні адміністрації” (ст. 13, 17–27) та повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 27–41). Ця проблема потребує якнайшвидшого розв’язання.

Існує проблема взаємовідносин між місцевими та центральними органами виконавчої влади (ЦОВВ) [59]. Насамперед це стосується механізму взаємодії голів місцевих державних адміністрацій з Кабінетом Міністрів України. Конституція України містить низку спірних положень, які на практиці породжують конституційно-правові конфлікти. Це сприяє розвитку дуалізму конституційно-правового статусу голови місцевої державної адміністрації. Зокрема, “голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України” (ч. 4 ст. 118 Конституції України) або “голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня” (ч. 5 ст. 118 Конституції України) [46].

Відповідно до Конституції України забезпечення реалізації внутрішньої політики держави покладено на Кабінет Міністрів України (ст. 116). Водночас голови місцевих державних не відповідальні перед Кабінетом Міністрів України, а лише підзвітні та підконтрольні йому (ч. 5 ст. 118). Та й спосіб призначення на посаду голови МДА передбачає активну роль Президента України, а не уряду. У період, коли діяла політична реформа, це призводило до того, що під час політичних конфліктів на рівні “глава держави – уряд” такий механізм призначення не лише негативно позначався на авторитеті державної влади загалом, а й робив неефективною державну, зокрема державну регіональну політику. Прикладом цього може бути заборона головам державних адміністрацій виїзду за межі відповідної області без дозволу голови Секретаріату Президента України.

Слід акцентувати увагу також на неефективній організації взаємодії між місцевими державними адміністраціями різних рівнів. Районний рівень є досить слабким для проведення ефективної державної політики. Крім того, контрольні функції РДА обмежені лише містами районного значення, селами, селищами. Щодо міст обласного значення, то передбачена Конституцією України контрольна функція місцевих державних адміністрацій практично не застосовується ні обласною державною адміністрацією (ОДА), ні з боку районною державною адміністрацією (РДА). Механізми такого контролю законом поки що не передбачені.

Разом з тим ОДА часто слугує “поштовою скринькою”, посередником між ЦОВВ та РДА при виконанні більшості завдань уряду. При цьому РДА здебільшого не мають відповідних ресурсів для виконання таких завдань, передусім кадрових, у той час як ОДА через віддаленість від територій не мають можливості для ефективною реалізації державної політики.

Місцеві державні адміністрації покликані забезпечувати єдність проведення державної політики на всій території держави. Проте донедавна дієвих механізмів узгодження рішень центральних і місцевих органів державної влади, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування не існувало. Проекти подібних рішень на центральному рівні та на рівні місцевих державних адміністрацій часто не узгоджувалися або й не обговорювалися ні з національними асоціаціями органів місцевого самоврядування, ні з органами місцевого самоврядування відповідної території. Нині такі механізми передбачено Законом України “Про асоціації органів місцевого самоврядування” [18].

Децентралізації публічного управління не сприяють також чинна централізована модель формування доходів місцевих бюджетів та відсутність у місцевих органів виконавчої влади повноважень щодо прийняття податкових та бюджетних рішень, низький рівень фіскальної автономії органів місцевої влади, зниження питомої ваги місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни, незначна частка власних доходних джерел. У свою чергу, чинний механізм делегування місцевими радами повноважень місцевим державним адміністраціям призводить до неефективного використання коштів місцевих органів влади щодо регулювання місцевого розвитку та обсягу фінансових ресурсів, що знижує ефективність бюджетної політики. Наявність значних бюджетних дотацій з центру до місцевих бюджетів знижує надійність і достовірність середньо- та довгострокового прогнозування місцевого розвитку відповідними місцевими органами виконавчої влади [59].

Проблемою для місцевих органів виконавчої влади залишається нераціональність існуючої на сьогодні мережі бюджетних установ, її невідповідність сучасним потребам суспільства. Так, не вистачає приміщень для розміщення певних органів чи установ, що ведуть прийом громадян та надають їм ті чи інші публічні послуги. Одночасно інші бюджетні установи здають свої приміщення в оренду комерційним структурам або продовжують без потреби утримувати приміщення, що не використовуються, обтяжуючи місцевий чи Державний бюджети.

Оптимізувати мережу бюджетних установ заважають, насамперед, законодавчі перепони. Так, потребують перегляду критерії визначення мінімальної мережі медичних та соціальних закладів. Сьогодні, наприклад, у районному центрі нерідко існують міський і районний пологові будинки, а сумарна кількість народжень у місті та районі така, що навіть одного з них не завантажується і наполовину. Водночас згідно в ч. 3 ст. 49 Конституції України існуюча мережа закладів охорони здоров'я не може бути скорочена. Разом з тим, відсутність стандартів публічних послуг та методології визначення їх вартості не дає можливості місцевим органам виконавчої влади ефективно здійснювати свою управлінську діяльність.

Значна кількість адміністративних та соціальних послуг, зокрема у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, не є стандартизованими або надається за стандартами, розробленими за радянських часів.



Відсутність відповідних стандартів надання публічних послуг не дає змоги правильно встановити вартість однієї послуги, що має гарантовано надаватися громадянину, який її потребує. Відсутність методології визначення вартості послуг, що мають надаватися населенню, у свою чергу, призводить до значних викривлень при плануванні відповідних трансфертів Державного бюджету та видатків місцевих бюджетів. Отже, без подальшого розроблення стандартів надання всіх видів публічних послуг та методології визначення їх вартості, планування видатків бюджетів й надалі базуватиметься на необ'єктивних показниках минулих років, а використання ресурсів місцевими органами виконавчої влади здійснюватиметься без урахування ефективності та результативності таких витрат та не забезпечуватиме бажаної якості послуг, що надаються.

Однак слід зауважити, що причинами низької якості адміністративних послуг, зверхнього ставлення чиновників до громадян, тяганини і савілля є також віднесеність більшості адміністративних послуг (*всупереч принципу субсидіарності*) до компетенції органів виконавчої влади, працівники яких не відчувають своєї підзвітності та підконтрольності місцевій громаді і на яких не можуть ефективно впливати органи місцевого самоврядування.

Значним блоком проблем у функціонуванні місцевих органів виконавчої влади залишаються непослідовність кадрової політики, високий ступінь її політизації, відсутність професійного підходу до добору кадрів. Це проявляється через:

- недосконалість чинного законодавства у сфері державної служби. Чинна редакція Закону України “Про державну службу” не унормовує належним чином ефективний добір, забезпечення соціального і матеріального статусу та правового захисту державних службовців передусім на місцевому рівні [23];

- високий рівень централізації управління в Україні. Посадові особи органів місцевого самоврядування та службовці місцевих державних адміністрацій сьогодні становлять лише близько 52% від загальної чисельності працівників сфери державного управління. Чисельність апарату центральних органів влади та, відповідно, адміністративні витрати на їх утримання є необґрунтовано великими;

- суперечності в чинному законодавстві щодо процедур призначення та звільнення керівників органів місцевої влади. Визначений чинним Законом України “Про місцеві державні адміністрації” механізм кадрових призначень за поданням різних органів влади спричинює подвійне підпорядкування, руйнування вертикалі виконавчої влади;

- непрозорість і суперечливість добору кандидатів на посади голів місцевих державних адміністрацій та їх заступників. Протягом 2006–2010 рр. 95% посадових осіб за поданням Кабінету Міністрів України призначено не з кадрового резерву. Це спричинює затримки в призначенні, зниження професійності кадрового складу керівників місцевих державних адміністрацій;

- надмірна політизація діяльності керівників МДА, поширення практики використання в цій сфері квотних принципів і суб'єктивних підходів, що призводить до де-професіоналізації державної служби на регіональному та місцевому рівнях. Так, з призначених у 2007–2008 рр. голів і заступників голів РДА та керівників апарату ОДА у середньому близько 15% не мали попереднього досвіду роботи на керівних посадах у державному управлінні, а 15% голів РДА взагалі не мали жодного досвіду управлінсь-

кої роботи. Частка осіб з вищою освітою серед службовців районних державних адміністрацій не перевищує 80%;

- низький рівень оплати праці державних службовців місцевих органів влади. Щорічна оплата праці державних службовців фактично не пов'язана з рівнем їх кваліфікації, освітою та професійною підготовкою, складністю завдань, що виконуються. Середньомісячна заробітна плата службовців районних державних адміністрацій в Україні лише на 8% перевищує середню заробітну плату в країні;

- значна плінність кадрів, особливо серед молодих службовців. Середній вік державних службовців, працівників МДА становить близько біля 37 років;

- недосконалість існуючої системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації спеціалістів у сфері державного управління та місцевого самоврядування. Щороку протягом 2006–2009 рр. кваліфікацію підвищували близько 20% службовців РДА. Такий цикл повного кваліфікаційного оновлення, який триває 5–7 років, не дає змоги вчасно реагувати на нові виклики та не сприяє впровадженню інноваційних технологій управління в практику діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Отже, найбільш актуальними проблемами функціонування місцевих органів виконавчої влади є:

- наявність суперечностей у положеннях Конституції України, що визначають територіальну основу, організаційну систему, компетенцію органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій;

- відсутність чіткого розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, надмірний рівень централізації управління в Україні;

- нечіткість як завдань місцевої влади, так і її складових підсистем та елементів;

- нечітка визначеність і така, що допускає дублювання, компетенція місцевих органів влади;

- нераціональний розподіл обсягів матеріально-фінансових ресурсів між елементами системи місцевої влади, необхідних для належної реалізації закріпленої за ними компетенції, неправильний механізм розподілу коштів;

- недосконалість діючого механізму делегування місцевими радами повноважень місцевим державним адміністраціям;

- суперечності в чинному законодавстві щодо процедур призначення та звільнення керівників органів місцевої влади, надмірна політизація їх діяльності;

- неефективність системи державної служби, недосконалість системи оплати праці та низький її рівень в органах місцевого самоврядування;

- непрозорість діяльності органів виконавчої влади;

- відсутність стандартів публічних послуг та методики визначення їх вартості;

- нераціональність мережі бюджетних установ, що не відповідає сучасним потребам суспільства;

- нераціональність адміністративно-територіального устрою держави;

- неврегульованість відносин між місцевими органами влади та громадянами відповідно до сучасної парадигми управління;

- незабезпечення належного судового, парламентсько-представницького контролю за діяльністю місцевої влади.

В умовах фінансової кризи, що триває, подальша надмірна концентрація повноважень в органах виконавчої влади та відсутність мотивації органів місцевого самоврядування в місцевому розвитку є неприпустимими і мають бути ліквідовані [59].

Проведенню реформи публічної влади (як державної, так і місцевого самоврядування) на місцях має передувати створення такої, що відповідає сучасним вимогам, територіальної основи для діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з чітким розподілом повноважень між ними.

На рівні областей, міст Києва та Севастополя, а також на рівні районів мають діяти місцеві державні адміністрації, наділені повноваженнями щодо контролю за відповідністю активів органів місцевого самоврядування цієї території Конституції та законам України, здійснення виконавчої влади на відповідній території та координації діяльності територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади. Повноваження МДА та ОМС мають бути чітко розмежованими, делегування повноважень від органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям повинно відбуватися на підставі закону у випадку, коли органи місцевого самоврядування з якихось причин їх не спроможні виконувати.

Голови місцевих державних адміністрацій мають бути кар'єрними державними службовцями, що призначаються на посаду та звільняються з посади за спеціальними процедурами.

Спосіб призначення голів державних адміністрацій має залежати від виконуваних ними функцій [59]. Якщо ці посадовці виконують господарські функції, то призначаються Кабінетом Міністрів України за погодженням з Президентом України. При цьому вони мають бути відповідальні перед Кабінетом Міністрів та підзвітні та підконтрольні Президентові України. Якщо ж на голів МДА будуть покладені тільки контрольно-наглядові функції, то вони повинні призначатися Президентом України за погодженням з Кабінетом Міністрів України. Проте при цьому Кабінет Міністрів України має обов'язково погоджувати осіб, призначуваних на посади голів виконавчих комітетів обласних та районних рад, які будуть організовувати виконання в тому числі і загальних державних програм на відповідних адміністративних територіях.

Очевидною є необхідність забезпечення вимог неупередженості голів МДА, їх високого рівня підготовки та інституційної пам'яті. Це забезпечується складною процедурою призначення, ротацією, фаховою підготовкою та належним фінансово-матеріальним забезпеченням. У частині призначення можна запропонувати таку процедуру:

- указом Президента України претендент включається в спеціальний кадровий резерв на зайняття посади голови МДА відповідно до заяви та за умови відповідності кваліфікаційним вимогам, при цьому вказаний кадровий резерв повинен бути досить вузьким (25–50% від загальної кількості посад);

- протягом року після включення в спеціальний кадровий резерв претендент проходить відповідну підготовку, за результатами якої може бути рекомендований до зайняття посади Головною державною службою та Міністерством регіонального розвитку та будівництва України;

- у разі появи вакансії Кабінет Міністрів України подає на погодження Президентові України тільки ті кандидатури, які перебували в кадровому резерві і щодо яких є рекомендації стосовно їх відповідності вимогам, які ставляться перед го-

ловою МДА.

Очевидно, що така схема знижує ймовірність прийняття квапливих чи упереджених кадрових рішень. Це також дає змогу уникати непорозумінь між Президентом України та урядом, оскільки відбувається призначення лише тих осіб, які були включені в список Президентом України, тому формальних підстав для відмов з його боку щодо пропозицій уряду не повинно бути.

Повноваження місцевих державних адміністрацій також мають бути також розділені між рівнями. Так, більшість повноважень організаційно-розпорядчого та контрольного характеру мають бути передана на рівень району. На рівні області повинні залишитись лише ті функції, які недоцільно передавати на районний рівень.

Звичайно, посилення ролі РДА можливо лише при реформуванні адміністративно-територіального устрою, зменшенні кількості районів, збільшення їх території, що дасть змогу також розв'язати кадрові та матеріально-технічні проблеми в діяльності районних державних адміністрацій.

Необхідно вжити заходів щодо деконцентрації державного управління, яка передбачає передачу досить великого обсягу розпорядчо-організаційних повноважень голові МДА. Реально це означає, що в структуру МДА мають входити всі територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади, крім силових структур. Стосовно них голова МДА здійснює координаційні функції. Така система дає змогу виробити ефективний механізм реалізації державної політики на територіях, оскільки при цьому забезпечується ефективний зворотний зв'язок по лінії голова МДА – прем'єр-міністр України, що зменшує рівень спотворень рішень уряду галузевими територіальними підрозділами ЦОВВ. Найбільш великим за обсягом та соціальною значимістю є передача до місцевих державних адміністрацій функцій виконання державних програм соціального захисту.

Послідовність у побудові ефективної публічної влади на територіях вимагає посилення контрольних функцій МДА за законністю рішень органів місцевого самоврядування. При їх здійсненні має бути забезпечено законність, неупередженість, оперативність, дієвість. Голова державної адміністрації відповідного рівня повинен отримати вагомі інструменти для своєї діяльності як представника центрального уряду виконавчої влади.

Відповідальність органів місцевого самоврядування за прийняті ним рішення має бути справедливою і невідворотною. Це забезпечується чіткою процедурою санкцій, не пов'язаною з політичними мотивами. Виправданим видається такий порядок дій:

- орган місцевого самоврядування прийняв акт, який може вступити в дію після його реєстрації територіальним органом юстиції;
- протягом певного часу, необхідного для фахового опрацювання, голова МДА може зупинити акт через невідповідність його Конституції та законам України з обов'язковою передачею до суду;
- якщо рішення суду підтверджує незаконність акта, орган місцевого самоврядування, що його прийняв, зобов'язаний його скасувати у певний термін, тим самим повернутись в правове поле;
- якщо орган місцевого самоврядування не здійснив необхідних дій з приведення своїх актів у відповідність із вимогами закону, голова МДА звертається до Президента України з поданням на припинення діяльності такого органу;

– Президент України своїм указом призначає позачергові вибори місцевої ради чи голови громади залежно від того, хто допустив порушення закону (як варіант Президент України припиняє діяльність органу, що порушує законодавство, а парламент призначає позачергові вибори);

– в окремих визначених законом випадках, коли вимагається невідкладне забезпечення життєдіяльності установ та організацій на території, Президент України за поданням Кабінету Міністрів України може призначити тимчасового адміністратора, який виконує деякі повноваження органів місцевого самоврядування (*Якщо місцеве самоврядування є правом територіальної громади, а не її обов'язком то така схема буде логічною*).

Задекларовані у попередні роки перетворення в соціально-економічній сфері не узгоджуються із трансформацією публічної влади. Концептуальна невизначеність підходів до здійснення політичної та конституційної реформи, які майже не торкаються місцевої влади, не мають цілісного вигляду, спонукає до нескінченних дискусій, від яких суспільство втомилося і очікує конкретних дій. Міністерство регіонального розвитку та будівництва України, дбаючи про модернізацію країни та проведення життєво необхідних реформ з метою виходу її з кризи, розробило у 2008–2009 рр. базовий документ, який дає змогу побудувати струнку послідовність подальшого реформування організації територіальної публічної влади. Йдеться про зміни до Конституції України, що передбачають:

- зміни в способі призначення голів МДА;
- позбавлення місцевих органів виконавчої влади функцій виконавчих органів місцевих рад, зокрема, виконання бюджету;
- право Президента України призначати позачергові вибори місцевих рад та голів громад;
- право Президента України призначати тимчасового адміністратора;
- визначення рівнів адміністративно-територіального устрою – громади, райони, області;
- більш чіткого визначення місцевого самоврядування як права та спроможності органів місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення, що відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування;
- передбачення існування виконавчих органів районних та обласних рад.

Розроблено також проєкт Концепції державної регіональної політики [48], яка схвалена Кабінетом Міністрів України у 2008 р. Основні положення Концепції враховують вплив ринкової конкуренції та світової економіки на регіони і спрямовані як на розвиток регіонів (зміцнення економічної спроможності регіонів, розвиток їх бізнес-можливостей), так і розвиток національної економіки. Підготовлено проєкт Закону України “Про засади державної регіональної політики” як одного з найголовніших інструментів для налагодження взаємодії центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування при здійсненні антикризових заходів [94].

Ухвалення такого Закону дало б можливість:

- вибудувати цілісну систему інституцій для реалізації державної регіональної політики на якісно нових засадах партнерства центру і регіонів, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, влади і місцевих громад;

– запровадити нові принципи та інструменти підтримки проєктів та програм регіонального розвитку, визначити джерела їх фінансування на прозорих конкурсних засадах;

– започаткувати нові механізми регіонального розвитку, які сприятимуть зменшенню диспропорцій та посиленню взаємозв'язків між регіонами, концентрації та об'єднанню зусиль і ресурсів з метою протистояння світовій фінансовій кризі.

Важливе значення має також координація діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування під час:

– реалізації в регіонах Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р. з урахуванням Генеральної схеми планування території України та регіональних стратегій розвитку;

– підготовки та укладення угод між Кабінетом Міністрів України та обласними радами щодо регіонального розвитку та забезпечення реалізації вже укладених угод.

Вибудовуючи струнку концептуальну систему реформ з метою оптимізації просторового устрою України та створення на цій основі ефективної, відповідальної публічної влади на усіх рівнях адміністративно-територіального устрою, Міністерством регіонального розвитку та будівництва України у 2008–2009 рр. розроблено Концепцію реформування адміністративно-територіального устрою [97].

Наголосимо на тому, що метою реформи адміністративно-територіального устрою в Україні є розбудова раціональної просторової основи організації публічної влади для забезпечення доступності та якості надання соціальних та адміністративних послуг, ефективного використання публічних ресурсів, сталого розвитку всіх територій України, здатності публічної влади адекватно реагувати на соціальні та економічні виклики.

Розроблені проєкти законів України “Про адміністративно-територіальний устрій України” і “Про місцеві державні адміністрації” повинні забезпечити розвиток місцевої виконавчої влади відповідно до сучасних викликів.

Чинний Закон України “Про столицю України – місто-герой Київ”, яким визначаються особливості здійснення виконавчої влади у м. Києві, має суттєві вади. Тому, розробляючи його нову редакцію слід передбачити розподіл повноважень між Київською міською радою та її виконавчим органом, з одного боку і районними у м. Києві радами (при їх утворенні) та їхніми виконавчими органами – з другого. Більшість повноважень щодо надання послуг безпосередньо громадянам мають бути віднесені до компетенції саме районних у м. Києві рад та їх виконавчих органів, а Київська міська рада та її виконавчий орган мають вирішувати переважно питання, що мають стратегічне значення для всього міста. Відповідно до проєкту Концепції реформування адміністративно-територіального устрою України в процесі здійснення адміністративно-територіальної реформи райони в м. Києві мають стати адміністративно-територіальними одиницями і, відповідно, щодо фінансування здійснюваних ними делегованих державою повноважень повинні мати прямі міжбюджетні зв'язки з Державним бюджетом України.

Законодавче врегулювання питань спеціального статусу органів виконавчої влади та місцевого самоврядування м. Севастополя, його адміністративно-територіального устрою, як це передбачено положеннями ст. 118 та 140 Конституції України, поки що не здійснено. Слід негайно вирішити питання про правове забезпе-

чення сучасних викликів для м. Севастополя з метою формування сприятливих умов його соціально-економічного розвитку.

Починати ж реформу місцевої влади, як підсистеми публічної адміністрації потрібно, виписавши завдання для кожної її підсистеми чи елемента та наділивши їх відповідною компетенцією, використовуючи принципи децентралізації та субсидіарності.

Потрібно провести фінансово-економічну оцінку надання ними послуг, визначити джерела оплати послуг та просторові межі діяльності кожної їх підсистеми чи елемента для мінімізації витрат ресурсів для надання цих послуг. Це створить передумови для розширення переліку, обсягів та якості надання публічних послуг у функціональних територіальних одиницях (їх можна умовно назвати округами). Останні можуть бути введені для ефективного надання освітніх, культурних, побутових та інших послуг (наприклад: освітні округи; поштові округи; судові округи; податкові округи; військові округи тощо). Їх межі можуть не збігатися з межами адміністративно-територіальних одиниць, які встановлюються відповідно до підбраної і визначеної системи якісних та кількісних критеріїв.

Такий підхід дає змогу виробити більш раціональний механізм перерозподілу обмежених публічних ресурсів через удосконалення бюджетних відносин і податкової системи.

Як відомо, система публічної адміністрації створюється відповідно до законодавчо закріпленого поділу держави на територіальні підрозділи. Кількість ієрархічних ступенів адміністративно-територіального устрою залежить від розмірів і освоєності території, розміщення населення, політико-правових засад державності та економічно виправданого надання публічних послуг, згрупованих за певними якісними ознаками. Для трирівневої системи це, наприклад, можуть бути: послуги першої необхідності; загальні послуги; спеціалізовані послуги.

Значимо, що правильна організація адміністративно-територіального устрою не тільки забезпечує економічно виправдане надання публічною адміністрацією визначених законом послуг, а й сприяє соціально-економічному розвитку території та консолідації суспільства.

Як уже зазначалося, територіальна організація різних форм державної влади може збігатися повністю або частково за єдиним критерієм ефективності.

Реформування публічної служби має забезпечити її становлення як професійної та політично нейтральної з механізмом самовдосконалення.

За ідеологічну основу реформи публічної адміністрації слід взяти доктрину адміністративних послуг, за якою держава не управляє суспільством, а надає йому послуги.

Важливими складовими реформи публічної адміністрації є формування інституту адміністративної відповідальності та вдосконалення досудових механізмів оскарження рішень, дій та бездіяльності органів публічної адміністрації, які мають ґрунтуватися на загальних принципах та правилах адміністративної процедури.

Для проведення реформи публічної адміністрації потрібне відповідне політичне, організаційне, правове, фінансове, наукове та інформаційне забезпечення. Проте, передусім, необхідно затвердити концепцію реформи публічної адміністрації, підготувати саму програму реформ та відповідних заходів щодо її реалізації, передбачив-

ши відповідний для цього часовий, організаційний і фінансовий ресурс, пам'ятаючи, звичайно, при цьому про існуючі обмеження на її проведення та загрози [93].

Щодо другої складової публічної адміністрації на регіональному рівні – системи місцевого самоврядування, то серед найактуальніших проблем його ефективного функціонування такі [62; 65; 67]:

- законодавча невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування, надмірна централізація повноважень та ресурсів;
- економічна неспроможність переважної більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень;

- криза комунальної інфраструктури;
- збереження централізованої моделі формування доходів місцевих бюджетів; значна частка трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів, високий рівень їхньої дотаційності;

- неефективне управління та нецільове використання коштів, майна та інших місцевих ресурсів;

- відсутність стандартів публічних послуг та методології визначення їх вартості;
- невпорядкованість механізму делегування місцевими радами повноважень місцевим державним адміністраціям;

- недосконалість принципів формування рад усіх рівнів унаслідок запровадження пропорційної системи виборів за закритими партійними списками;

- відсутність чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування;

- брак професійних кадрів для публічного сектору на місцях; відсутність дієвої кадрової політики, системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;

- відчуженість органів місцевого самоврядування від населення та їх корпоратизація, закритість і непрозорість діяльності, корупція, патерналізм у відносинах з представниками територіальної громади;

- нерозвиненість незалежного суспільного сектора соціальних ініціатив і соціальної економіки; невикористання ресурсного потенціалу “третього сектора” в місцевому розвитку;

- недієвість форм прямої демократії: відсутність дієвих механізмів участі місцевих громад у діяльності місцевої влади та контролю; відсутність у жителів навичок безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення [64; 66].

Ідентифіковані вище проблеми фактично визначають напрями реформи місцевого самоврядування. Оскільки муніципальна влада сама себе не може реформувати, то держава зобов'язана здійснити швидкі та системні кроки, спрямовані на проведення реформи місцевого самоврядування в Україні з метою перетворення органів місцевого самоврядування у найбільш наближену до людини, відповідальну та ефективну владу, здатну забезпечити поліпшення якості життя людини за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних та дієздатних соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та законні інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення.



Будь-які реальні зміни в Україні на краще неможливі без формування ефективної та відповідальної місцевої влади, зокрема органів місцевого самоврядування [63; 65; 68].

Тим часом у державі і дотепер не затверджено цілісної концепції. Тому законопроекти про внесення змін до Конституції України, до законів про місцеве самоврядування, про місцеві вибори, про територіальний устрій, що надходять у парламент, суперечать один одному і концептуально взаємно не узгоджуються.

Для побудови системи управління на місцевому рівні, яка дасть змогу створити повноцінне для розвитку людини середовище, необхідно перерозподілити функції і повноваження, між видами публічної влади, створити збалансовану систему, яка продукує управлінські і громадські послуги на всіх рівнях управління [65]. Інакше кажучи, потрібно:

- базуючись на оцінці діючих моделей місцевого самоврядування, здійснити їх пошуковий аналіз і запропонувати прийнятні для місцевих умов альтернативи;

- визначити модель місцевого самоврядування, яка буде реалізовуватися;

- запровадити повсюдність місцевого самоврядування, визначивши його територіальну основу, і укрупнити виходячи із критеріїв ефективного управління сілські територіальні громади;

- розмежувати на базі принципу субсидіарності компетенцію і повноваження між державною владою і органами місцевого самоврядування, провівши децентралізацію;

- запровадити регіональне самоуправління або виробити механізм виявлення і реалізації спільних інтересів територіальних громад;

- дати можливість територіальним громадам самостійно вибирати моделі місцевого самоврядування, відповідно до яких організовується діяльність цього виду публічної влади на території юрисдикції громади;

- передбачити можливість делегування повноважень як знизу догори, так і зверху донизу виключно на основі угод і з відповідним матеріально-фінансовим забезпеченням їх виконання;

- виробити процедуру синхронізації дій, механізмів державного управління, місцевого самоврядування і самоорганізації;

- визначити механізми контролю представницької влади, державної влади і громадськості за якістю надаваних місцевим самоврядуванням і гарантованих законом послуг;

- забезпечити обсяг місцевих бюджетів, достатній для якісного надання послуг органами місцевого самоврядування, гарантованих законом управлінських і громадських послуг;

- розробити і забезпечити функціонування механізмів як фінансово-економічного вирівнювання територіальних громад, так і їх розвитку;

- удосконалити механізми розподілу бюджетних коштів і контролю за ними, заклавши в ці механізми прозорість процесу і його підконтрольність представницьким органам;

- змінити процедури прийняття рішень органами місцевого самоврядування для подолання корупції, зробивши їх прозорими;

- відповідно до компетенції і виконуваних функцій, а також згідно з принципом “немає повноважень без належного фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування”, визначити на довготерміновій основі джерела місцевих бюдже-

тів, законодавчо забезпечивши механізм належного формування останніх на базі затверджених Кабінетом Міністрів України соціальних стандартів;

– забезпечити законодавче врегулювання повноважень органів місцевого самоврядування з розширенням їх самостійності у вирішенні прикордонними регіонами інших держав завдань місцевого розвитку, а також державної фінансової підтримки проєктів транскордонного співробітництва;

– юридично і етично забезпечити відкритість місцевої влади;

– створити умови для підтримки ініціатив громадян та взаємодії місцевої влади з ними;

– розробити нові форми і методи роботи в умовах нової парадигми управління.

Слід, однак, акцентувати увагу і на такій світоглядній проблемі, яку потрібно усунути з тим, щоб відповідно змінити правове поле. Досі в Україні, на відміну від інших країн Європи, “колективне” стоїть вище від “особистого”. Це, власне, і спричинило невідповідність Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” Європейській хартії місцевого самоврядування.

Тому, спираючись на законопроект “Про засади державної регіональної політики” [94], який визначає основні правові, організаційні, економічні, соціогуманітарні та екологічні засади державної регіональної політики для створення повноцінного середовища проживання для людей на всій території України, забезпечення просторової єдності держави та сталого розвитку її регіонів, Міністерство регіонального розвитку та будівництва України у 2008–2009 рр. розробило також проєкти: Концепції реформи місцевого самоврядування в Україні [96], Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування [51], Концепції реформування адміністративно-територіального устрою України [49], нові редакції законів України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про адміністративно-територіальний устрій України”, а також законопроект “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України”.

Концепція реформування місцевого самоврядування передбачає поліпшення якості життя людини у територіальних громадах через становлення ефективного місцевого самоврядування як інституту спроможної публічної влади, що надає якісні послуги публічного характеру безпосередньо громадянам на відповідній території під свою відповідальність відповідно до законодавства.

Реформування місцевого самоврядування має супроводжуватись створенням чіткої, зрозумілої, достатньої за ресурсами територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування з чітким розподілом повноважень як між цими органами та органами виконавчої влади, так і між представницькими органами місцевого самоврядування. Для цього до всіх органів місцевого самоврядування, створених на новій територіальній основі, мають застосовуватись:

– єдині вимоги щодо повноважень надання соціальних та адміністративних послуг згідно із соціальними стандартами, які визначаються законом;

– прямі комунікативні відносини з центральними органами влади;

– єдина система статистичної звітності.

Для бюджетів органів місцевого самоврядування, що діють в адміністративно-територіальних одиницях, мають встановлюватися прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України.

Система адміністративно-територіального устрою має бути трирівневою і складатись із таких адміністративно-територіальних одиниць як громада, район, регіон.

Громада має бути базовим рівнем адміністративно-територіального устрою в Україні і формуватися, як правило, навколо поселення (місто, селище) – центру економічної активності, де розміщені основні місця працевлаштування мешканців навколишніх поселень та наявні кращі, ніж у найближчих поселеннях, елементи бюджетної та інженерної інфраструктури і транспортної доступності. Якщо ж сформувати громаду на базі центру економічної активності неможливо, то з дотриманням критеріїв щодо доступності соціальних послуг, громада має формуватися навколо села – центру соціального розвитку, що визначається як поселення, найближче розміщене до географічного центру новоутвореної сформованої громади.

Район повинен складатися із громад, регіон – із районів. Під поняттям “регіон” мається на увазі Автономна Республіка Крим, області.

Вимоги, яким мають відповідати громади та райони, порядок їх утворення повинні визначатись законом.

Органи місцевого самоврядування повинні утворюватися в усіх адміністративно-територіальних одиницях та на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою: в областях, містах Київ та Севастополь, районах, громадах. Особливості статусу, адміністративно-територіального устрою органів публічної влади, що діють у містах Києві та Севастополі, мають регламентуватися окремими законами.

В Автономній Республіці Крим і надалі діятимуть представницький орган – Верховна Рада Автономної Республіки Крим, виконавчий орган – Рада міністрів Автономної Республіки Крим. В областях, містах Києві та Севастополі органами місцевого самоврядування будуть, відповідно, обласні, Київська та Севастопольська міські ради та їх виконавчі органи. У районах органами місцевого самоврядування мають стати районні ради та їх виконавчі органи, у громаді – рада громади, її виконавчий орган, голова громади. У міських громадах чисельністю понад 300 тис. осіб можуть створюватись райони в місті з населенням чисельністю не менше 100 тис. осіб в кожному, на рівні яких повинні функціонувати органи самоорганізації населення та відокремлені підрозділи виконавчого органу ради громади.

Матеріальною основою місцевого самоврядування має бути майно, що є у власності територіальних громад (комунальній власності), а також об'єкти їх спільної власності. Потрібно терміново завершити розмежування комунальної та державної власності, зокрема відповідне розмежування земель. Первинним носієм права комунальної власності є територіальна громада.

Створення умов для належного виконання повноважень органами місцевого самоврядування та забезпечення їх фінансової самостійності потребує вдосконалення законодавства щодо місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин. Зокрема, слід забезпечити відповідність рівня фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування їх повноваженням, визначеним законодавством. У частині наданих державою повноважень необхідно встановлювати чіткі стандарти надання послуг, уніфіковані на всій території держави. Рівень фінансової допомоги з боку держави має забезпечувати дотримання цих стандартів. В частині власних повноважень держава має встановлювати для місцевого самоврядування лише загальні вимоги щодо якості надання публічних послуг. Для забезпечення фінансовими ресурсами виконання наданих державою повноважень за органами місцевого самоврядування мають бу-

ти закріплені джерела, які за своєю природою є загальнонаціональними, однак на рівень сплати яких органи місцевого самоврядування справляють істотний вплив, у тому числі ті, які сплачуються за використання природних ресурсів відповідної території. Для забезпечення власних повноважень органів місцевого самоврядування необхідно застосовувати фінансові ресурси, що за своєю природою закріплені за конкретною територією, сплати яких важко уникнути, які легко адмініструються органами місцевого самоврядування. При цьому органам місцевого самоврядування слід надати необхідні фінансові інструменти для забезпечення виконання цих повноважень у вигляді місцевих податків, права їх встановлення, регулювання ставок, адміністрування, правового захисту рішень органів місцевого самоврядування в частині стягнення місцевих податків та зборів.

Субвенції, що надходять до місцевих бюджетів, повинні мати виключно цільове спрямування на видатки розвитку за конкретними програмами. Трансферти незалежно від їх природи мають надаватись безпосередньо бюджетам, які є кінцевими отримувачами цих трансфертів. Не можуть надаватись трансферти з державного бюджету одному рівню місцевого самоврядування для їх перерозподілу на інші рівні. Розрахунок трансфертів має бути прозорим, гласним, із залученням до консультацій представників від усіх рівнів органів місцевого самоврядування, що мають відповідні повноваження. Процедура надання трансфертів повинні забезпечувати своєчасність, рівномірність, гарантованість та повноту їх надання. Адміністрування місцевих податків та зборів має здійснюватись органами місцевого самоврядування.

Законодавче забезпечення реформи місцевого самоврядування має бути комплексного характеру і виходити з ідеології його цілісності, нового алгоритму конституційно-правового регулювання відносин у сфері місцевого і регіонального розвитку на таких рівнях законодавчого забезпечення:

- 1) конституційно-правовому: для системної реформи місцевого самоврядування має бути внесено зміни до окремих статей Конституції України;
- 2) законодавчо-спеціалізованому: потрібно ухвалити нові закони про адміністративно-територіальний устрій, про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації, прийняти нормативно-правові акти стосовно консультацій держави та місцевого самоврядування через асоціації органів місцевого самоврядування;
- 3) законодавчо-галузевому, який пов'язаний із внесенням змін до законодавства у сферах бюджетної, податкової, земельної політики, охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, житлово-комунального господарства.

Слід удосконалити законодавство про місцеві вибори. Пропорційна виборча система із закритими партійними списками має бути замінена або на пропорційну виборчу систему із відкритими виборчими списками, або на мажоритарну виборчу систему. Голови територіальних громад мають обиратися на основі абсолютної більшості голосів. На регіональному та субрегіональному рівнях виборча система має відповідати вимогам Конституції України і забезпечувати представництво суб'єктів формування цих органів.

Основна частина необхідної нормативно-правової бази для здійснення комплексних, якісних перетворень на рівні місцевого самоврядування розроблена. У подальшому необхідні їй “сприйняття” всіма гілками влади та подальша реалізація.

Децентралізація і створення системи ефективного місцевого самоврядування передбачають одночасно дії на кількох рівнях. Перший – це рівень громадський:

просвіта населення, підвищення його активності через реалізацію різних проєктів, побудова діалогу “муніципальна влада – населення”. Другий – це рівень власне місцевого самоврядування: побудова партнерських взаємовідносин з державною владою і населенням. Третій рівень – законодавчий: підготовка і прийняття узгоджених внутрішніх пакетів законопроєктів.

Крім цього, роботу слід розгортати за конкретними напрямками: науково-дослідним, освітньо-просвітницьким, діяльнісно-пропагандистським і т. ін.

## **8.4. ІННОВАЦІЇ В РЕГІОНАЛЬНОМУ УПРАВЛІННІ**

Глобальні соціально-економічні процеси змінюють погляди на управління не тільки підприємствами, але й розвитком територій. В умовах конкуренції як приватний сектор вимушений застосовувати інноваційні управлінські технології, так і органи регіонального управління вже не можуть використовувати старі підходи у своїй діяльності, оскільки і бізнес, і населення регіонів стануть все більш вимогливими замовниками та споживачами його послуг, набувають нових ознак зовнішні виклики, поглиблюються регіональні диспропорції, що в результаті призводить до зниження рівня конкурентоспроможності регіонів України. Враховуючи те, що держава не може забезпечити усі території достатніми фінансовими та іншими ресурсами для вирішення регіональних проблем, кожен регіон повинен діяти як своєрідний економічний суб’єкт, застосовуючи нові підходи до розв’язання існуючих проблем. Отже, інновації в регіональному управлінні є об’єктивно зумовленою вимогою успішного господарювання регіону та покращання життєзабезпечення населення.

На сьогоднішні питання інноваційного управління значною мірою розроблене в економічній науці; низка наукових праць присвячена інноваціям у системі освіти, а також інноваційним муніципальним технологіям [6; 41]; останніми роками з’явилися наукові праці щодо інновацій в управлінні суспільним розвитком [45; 72; 115], що зумовлено усвідомленням потреби у розробці нових державно-управлінських механізмів. Разом з тим, питання інноваційного регіонального і місцевого управління є недостатньо розробленим.

Поняття “інновація” є синонімом нововведення чи новації. Одні вчені розглядають інновацію як процес упровадження нових виробів, технологій, методів організації виробництва і праці та методів управління, інші – як продукт діяльності – результат процесів упровадження нової техніки, технології, нових методів та ін. [69, с. 14; 114, с. 10].

До управлінських інновацій відносять сучасні економічні, психологічні, діагностичні, інформаційні технології, які дають змогу створити відповідні умови для оперативного й ефективного прийняття управлінського рішення [44].

У контексті державного управління інновація – це нововведення у певній галузі суспільної діяльності, що базується на використанні новітніх досягнень науки і передового досвіду [72, с. 7].

Виходячи з ролі державного управління у здійсненні модернізаційних процесів основними функціями інновацій у державному управлінні є такі:

– інновації є каналом впровадження в управлінську практику досягнень людського інтелекту, постсучасних соціальних практик, нових інформаційних техноло-

гій, що сприяє інтелектуалізації управлінської діяльності, підвищенню її науко-мисткості, реалізації закономірностей інтелектуалізації управлінської діяльності;

– за допомогою інновацій розширюється коло управлінських функцій органів державної влади та підвищується якість їх реалізації, що сприяє задоволенню потреб кожної людини і суспільства загалом;

– інновації дають можливість залучати до управління нові ресурси, здійснювати управлінські функції з меншими витратами праці, ресурсів, часу;

– концентрація інновацій в управлінській сфері дає змогу привести структуру та суть державного управління у відповідність із структурою соціальних потреб постіндустріального суспільства, що за своєю природою є інноваційним [115].

*Інновації в регіональному управлінні (ІРУ)* – це нові форми і методи роботи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, нові управлінські технології чи підходи щодо розв'язання регіональних проблем, які передбачають виявлення і використання латентних потенціалів системи регіонального управління та регіону як об'єкта управління, на основі емпіричного досвіду і новітніх наукових досягнень.

ІРУ можуть бути, наприклад, нові організаційні структури, фінансові, інформаційні та інші механізми управління регіональним розвитком, нові методи управління, підходи у взаємодії з громадськістю, бізнесом та ін.

*Процес впровадження ІРУ* – це діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що спрямована на отримання певних соціальних та економічних результатів на основі розробки і реалізації нестандартних управлінських рішень для досягнення цілей розвитку регіону.

ІРУ суттєво відрізняються від управлінських інновацій підприємницького сектору, муніципального чи державного управління, що пов'язано, насамперед, з відмінністю між функціями їх органів та особливостями об'єкта управління – регіональної соціально-економічної системи.

*Призначення ІРУ* – життя цільових ефективних заходів щодо зовнішніх впливів на регіональний розвиток та використання можливостей зовнішнього середовища, високоєфективне розв'язання регіональних проблем з мінімальними витратами, а також формування нового соціально-економічного і культурного середовища регіону.

Основоположними принципами застосування ІРУ є *принципи* гуманізму, співробітництва, цілісності, різноманіття, урахування специфіки складових соціально-економічних процесів регіону, ефективне використання людського і соціального капіталу.

*Сфери застосування ІРУ:* безпосередньо у самій системі регіонального управління щодо оновлення структур, форм та системи методів діяльності, розв'язання суперечностей щодо реалізації стратегічних завдань регіонального розвитку; в економіко-соціальной системі регіону для оновлення підходів до стимулювання розвитку регіону; у зовнішньому стосовно регіону середовищі для оновлення підходів до взаємодії з суб'єктами зовнішнього середовища (рис. 8.1).

Інноваційні підходи передбачають розробку і застосування нових моделей управлінської діяльності [44, с. 2]:

- 1) системний підхід;
- 2) ситуаційний підхід;
- 3) програмне управління;

- 4) цільове управління;
- 5) програмно-цільове управління;
- 6) управління за кінцевим результатом;
- 7) кібернетичне управління;
- 8) діалогічне, колегіальне, партисипативне управління;
- 9) управління розвитком;
- 10) управління якістю;
- 11) адаптивне управління;
- 12) фасилітативне управління;
- 13) рефлексивне управління;
- 14) особистісно орієнтоване управління;
- 15) оптимізаційне управління;
- 16) демократичне управління;
- 17) управління інноваційними процесами.

Ураховуючи, що ІРУ мають багатовимірний характер і вимагають ефективної координації та співробітництва в цілій низці різних сфер і галузей регіону та інших територій (економічної, фінансової, промислової, освіти і науки, зайнятості, соціальної сфері, охорони здоров'я, екологічної політики тощо), моделювання і технологізація управлінських процесів вимагає надійної науково-теоретичної бази, що забезпечує прийняття раціональних і найменш ризикованих рішень.



**Рис. 8.1. Сфери і завдання інновацій регіонального управління**

Значення ІРУ якраз і полягає в тому, що вони роблять діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування більш раціональною, враховують їх специфічні характеристики та особливості відповідних територій (природні,

економічні, культурні, освітні та ін.). Зокрема, на сучасному етапі розвитку України ІПУ є необхідними для вирішення таких завдань:

- удосконалення організаційно-управлінських процесів в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування;
- розробки більш ефективних програм і проектів регіонального розвитку;
- удосконалення взаємодії з громадськістю та суб'єктами господарювання;
- сприяння розвитку підприємництва, у тому числі інноваційного;
- залучення інвестицій;
- використання фандрайзингу у розв'язанні регіональних проблем;
- розробки стратегій територіального маркетингу;
- формування певних суспільних настроїв та регіональної культури;
- вирішення конкретних завдань місцевого розвитку;
- ефективне використання наявних ресурсів.

Логічний ланцюг доцільності застосування ІПУ такий має вигляд: управлінські інновації – успішне розв'язання регіональних проблем та стимулювання процесів розвитку – підвищення ефективності діяльності суб'єктів регіонального розвитку – покращання життєвого та бізнес-середовища регіону – підвищення конкурентоспроможності регіону – високі рівень і якість життя в регіоні.

*Суб'єкти ІПУ* – це органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, їх структурні підрозділи та окремі працівники, а також усі інші суб'єкти регіонального розвитку: підприємства, наукові та освітні заклади, громадські організації, політичні партії, громадські діячі та ін., які можуть бути залучені до процесів прийняття управлінських рішень щодо розвитку регіону.

Поряд з можливим успіхом застосування ІПУ існує *ймовірність ризиків*, втрати ресурсів і часу, оскільки вони не завжди спираються на досвід, часто мають інтуїтивний характер, навіть якщо рішення щодо застосування ІПУ приймаються колективно і є науково обґрунтованими. Тому будь-яке таке рішення необхідно оцінювати на предмет виникнення правових, матеріальних, фінансових, кадрових, політичних, економічних, екологічних і соціальних ризиків. Ризик у цьому разі слід розглядати як загрозу відхилення результатів дій від очікуваних.

Оцінка ризиків від упровадження ІПУ полягає в якісній або кількісній оцінці можливих втрат та загроз. Якісна оцінка ризику проводиться переважно експертними методами і використовується при порівнянні обмеженої кількості альтернатив прийнятих рішень. Кількісна оцінка ризику припускає математичну оцінку міри й ступеня ризику. При цьому слід враховувати, що ризики від упровадження ІПУ оцінити набагато складніше, ніж у приватному секторі, з огляду на складність регіональної системи та взаємовплив її елементів.

Управління ризиками розглядається як процес, пов'язаний з ідентифікацією, аналізом ризиків та прийнятих рішень, які спрямовані на мінімізацію негативних наслідків певних подій як для органів влади, так і для відповідних територій та їх мешканців.

Для мінімізації ризиків, доцільно розробляти стільки варіантів інноваційного рішення, скільки може бути сценаріїв розвитку певних подій. Звичайно, це потребує певного часу, наукового і практичного обґрунтування, але це є одним з найбільш результативних методів.



Сценарій – це упорядкована в часі послідовність епізодів вибору інноваційної політики, методів її реалізації, тобто логічна послідовність подій, які показують крок за кроком як розгортатимуться події в майбутньому. Метод написання сценаріїв полягає в підборі колективу спеціалістів для складання сценарію майбутнього розвитку процесів, які можуть виявляти й оцінювати потенційні наслідки, що при цьому можуть виникнути. Мета написання сценарію – створити гіпотетичну майбутню ситуацію з інноваційного розвитку. Цінність сценарію тим вища, чим нижчий рівень невизначеності, тобто чим вищий рівень узгодженості поглядів експертів на майбутні події. Аналіз сценаріїв дає змогу групі його розробників “побачити” потенційні події і накреслити шляхи адаптації до них. Сценарій має такі позитивні якості [71, с. 18–20]:

- це найефективніший метод нетрадиційного мислення;
- змушує спеціалістів, які розробляють інноваційні прогнози, занурюватись у зовсім незнайомий світ майбутнього, а не розглядати тільки його варіанти, що передбачають прості проєкції сучасного в майбутнє;
- змушує спеціалістів звертати увагу на деталі та процеси, які вони могли легко випустити з поля зору, якщо б обмежувалися тільки загальними міркуваннями;
- є важливим заходом щодо вивчення майбутньої ситуації (інноваційної, господарської, політичної), отриманої в процесі проведення будь-якої гри.

Для формування ІРУ можуть застосовуватись різні методи інноваційного управління, деякі з них наведені в табл. 8.1.

Слід зауважити, що управлінські інновації є складнішими в застосуванні, ніж технічні, адже на кожному етапі їх застосування можуть виникнути непередбачувані обставини, пов'язані із суб'єктивними чинниками, зокрема людською поведінкою, зміною зовнішніх чи внутрішніх умов діяльності, зміною потреб чи самих завдань, на виконання яких вони спрямовані. Тому інноваційні рішення потребують стислих термінів для їх упровадження, адже в сучасному світі всі процеси дуже динамічні і мінливі. Водночас прийняття рішень щодо регіонального розвитку в існуючих організаційно-правових умовах вітчизняного регіонального управління потребує тривалого часу, а почасти й значних зусиль суб'єктів інноваційних ініціатив.

Експерти ООН виділили такі ключові фактори інноваційної діяльності у сфері управління:

- наявність команди і партнерських зв'язків;
- визначення конкретних цілей і створення сприятливих умов для їх досягнення;
- формування механізму контролю, який дає змогу визначати масштаби змін порівняно з певними вихідними позиціями;
- наявність системи винагороди, яка стимулює творче мислення і дає змогу розкривати новаторський потенціал, який за інших умов залишився б незатребуваним;
- заохочення навчання протягом усього життя;
- заохочення різноманітності;
- обмін знаннями і налагодження професійних зв'язків [45].

## Методи інноваційного управління

Тип методу	Назва методу
Методи виявлення думок	Інтерв'ю, анкетування, вибіркові опитування, експертиза
Аналітичні методи	Системний аналіз, написання сценаріїв, функціональний аналіз, економічний аналіз
Методи оцінки	Оцінка витрат, оцінка ризиків і шансів, оцінка ефективності інновацій
Методи генерування ідей	Мозкова атака, ділові ігри
Методи прийняття рішень	Економіко-математичні моделі, побудова дерева рішень, порівняння альтернатив
Методи прогнозування	Експертні, аналогії, метод Дельфі, регресивний аналіз, імітаційні моделі
Методи наочного уявлення	Графічні моделі, фізичні моделі
Методи аргументування	Презентації, проведення переговорів

Виходячи з реальних можливостей органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, що склались на сучасному етапі розвитку України, останні мають більші можливості для реалізації зазначених факторів у практичній діяльності. Йдеться не стільки про фінансові можливості, скільки про організаційні та правові. Взагалі вважається, що фінансові ресурси не є стримувальним чинником інновацій, а навпаки, їх відсутність стимулює впровадження нових підходів у діяльність.

Одним з найважливіших і водночас найскладніших завдань щодо ефективного застосування ІРУ є технологізація відповідних управлінських рішень, яка передбачає визначення певної послідовності взаємопов'язаних дій і забезпечує найкращі результати з мінімальними витратами часу та ресурсів (тобто йдеться не про те, що робити, а як саме робити).

Особливістю технологізації інноваційних рішень є вимога одночасного застосування системного та синергетичного підходів. Якщо на практиці заходи регіонального розвитку формуються багатьма регіональними органами, організаціями та установами, а потім узагальнюються за окремими напрямками, то ІРУ передбачають причинно-наслідковий аналіз усіх запропонованих заходів, урахування взаємовпливу інших заходів і чинників, а також роль усіх суб'єктів регіонального розвитку. Незважаючи на уявну простоту такого завдання та очевидні головні складові успішної управлінської технології, її розробка є складною, оскільки неврахування якихось, на перший погляд, несуттєвих чинників може істотно позначитися на результативності прийнятих рішень. Це, у свою чергу, зумовлює потребу у висококваліфікованих спеціалістах для сфери регіонального управління, які володітимуть відповідними теоретичними знаннями, знатимуть принципи побудови сучасних управлінських технологій та вмітимуть їх розробляти для конкретних територій.

Інноваційними технологіями можна вважати і проекти.

*Проект* – це унікальне починання, послідовність певних дій, комплекс заходів щодо досягнення певної мети, який інтегрує в собі як певну ідею, задум, так і дії щодо втілення цього задуму в життя.

*Інноваційний проект* – це ексклюзивний комплекс взаємоузгоджених заходів щодо досягнення певної мети, в якому застосовуються нові ідеї, підходи, інструменти, технології та ін.

Концепція управління проектами (Project Management) є ще досить новою для сфери публічного управління України. Основу цієї концепції становить погляд на проект як на цілеспрямовану зміну вихідного стану системи, пов'язану з витратою часу і матеріально-фінансових ресурсів. Процес цих змін, здійснюваних за заздалегідь розробленими правилами, – це управління проектами.

Для багатьох органів державного управління, в тому числі регіонального рівня, проектний метод залишається не досить відомим напрямом у методиці управління. Більшість з них усе ще віддають перевагу традиційним підходам в управлінні. Вони використовують або застарілі командно-адміністративні методи управління, або поодинокі новітні підходи функціонального менеджменту. Щодо командно-адміністративних методів управління, то вони поступово припиняють своє існування, проте залишаються домінуючими в управлінні в установах органів влади. Щодо інших методів функціонального менеджменту, то вони є прерогативою управління новостворених чи реорганізованих підприємств [112].

Загальна *технологія управління проектом*, у тому числі інноваційним, є відносно стабільною для будь-якої сфери і охоплює:

- формулювання завдань проекту;
- обґрунтування проекту;
- розробку структури проекту;
- визначення обсягів та джерела фінансування;
- складання калькуляції витрат (кошторису виконання робіт);
- визначення термінів виконання робіт проекту;
- складання графіка реалізації проекту;
- розрахунок та розподіл ресурсів;
- підбір команди виконавців проекту;
- управління якістю;
- управління ризиками;
- організацію виконання проекту;
- підготовку та укладення контрактів;
- підтримання зв'язків із замовниками та споживачами продукції проекту;
- контроль за виконанням проекту тощо [112].

Розробка інноваційного проекту являє собою певним чином організовану науково-дослідну роботу, пов'язану з визначенням ідеї та концепції проекту, постановкою мети і плануванням відповідних дій.

Формування концепції інноваційного проекту – це процес зародження інноваційної ідеї, формулювання мети проекту, визначення кінцевих результатів проекту, а також інших його важливих структурних складових.

Розробка проекту – це процес пошуку рішень з досягнення кінцевої мети проекту і формування взаємопов'язаного за часом, ресурсами і виконавцями комплексу завдань і заходів щодо реалізації мети проекту. На цьому етапі:

- здійснюється порівняльний аналіз різних варіантів досягнення цілей проекту і вибір найбільш ефективного для реалізації;
- розробляється план реалізації інноваційного проекту;

- вирішуються питання щодо формування і діяльності команди проекту;
- визначаються партнери і виконавці проекту.

Реалізація проекту – це процес виконання робіт, пов’язаних з досягненням поставлених цілей проекту. На цьому етапі здійснюється контроль виконання календарних планів і витрат ресурсів, коригування виниклих відхилень і оперативне регулювання перебігу реалізації проекту.

- Управління інноваційними проектами можна розглядати з трьох позицій як:
- як систему певних функцій;
  - як процес прийняття управлінських рішень;
  - як організаційну систему.

*План реалізації інноваційного проекту* являє собою детальний, розгорнутий у часі, збалансований за ресурсами та виконавцями, взаємопов’язаний перелік науково-технічних, виробничих, організаційних та інших заходів, спрямованих на досягнення загальної мети шляхом вирішення певного завдання.

Проектний підхід до управління регіональним розвитком на сьогодні є одним з найбільш прогресивних, оскільки він забезпечує ефективну реалізацію стратегій територіального розвитку шляхом розробки і виконання низки проектів, що забезпечує отримання кращих соціально-економічних результатів.

Для вироблення ІРУ, розробки інноваційних проектів доцільно створювати відповідні *робочі групи*. В інноваційному менеджменті вважається ефективним підхід до організації таких робочих груп, до складу яких входять сім основних категорій учасників:

- адміністративний персонал;
- дослідники;
- генератори ідей;
- виконавці;
- експерти-консультанти;
- інтрапренери;
- обслуговуючий (технічний) персонал.

Інтрапренер – ключова фігура інноваційного управління. Це, як правило, енергійний керівник, що підтримує та просуває нові ідеї, не боїться підвищеного ризику та невизначеності, здатний до активного пошуку нестандартних рішень і подолання труднощів під час їх втілення. Для інтрапренера характерні і специфічні особистісні риси: інтуїція, відданість ідеї, ініціативність, здатність йти на ризик.

Слід враховувати, що створення і розробка нововведень здійснюються в умовах активної взаємодії всіх учасників групи, високої активності передусім генераторів ідей, дослідників, розробників, консультантів, аналітиків. Як свідчить практика, для появи одного життєздатного інноваційного рішення необхідно синтезувати деяку критичну масу ідей, що досягається певною організацією роботи цільових груп дослідників, які володіють необхідним творчим потенціалом [71, с. 68, 118–119].

Генераторам ідей притаманні такі якості, як:

- широкий кругозір;
- концептуальність мислення;
- багата уява;
- уміння подивитись на ідею з висоти “пташиного польоту”;
- талант.

Найбільш складною сферою, яка потребує змін у разі впровадження управлінських інновацій, фахівці вважають створення умов для позитивного ставлення персоналу до реформ, його залучення до реалізації інновацій [15]. Ця сфера змін може вважатися соціально-психологічною, оскільки вона пов'язана із внесенням змін у свідомість персоналу. Зокрема, важливим є питання визначення груп персоналу відповідно до їх рівня опору змінам. Для цього доцільно застосовувати такі критерії, як ставлення працівників до запропонованих ініціатив та їх сприйняття інноваційного процесу (участь у процесі). Сприйняття працівниками змін може бути активним або пасивним, відповідно до змін вони можуть ставитися позитивно або негативно (рис. 8.2).

Виявлення таких груп працівників дає можливість керівництву, яке ініціює впровадження управлінських інновацій, сформулювати необхідні для реалізації змін умови та відповідним чином розподілити обов'язки.

Крім відповідних організаційних умов, необхідні індивідуальні якості учасників інноваційного процесу, і передусім натхнення, захопленість процесом творчості в пошуку інноваційних ідей. Спеціалісти вважають [71, с. 118], що ніяке управління не зможе пробудити творчу силу, якщо в учасників немає натхнення і відсутні здібності до творчої діяльності.

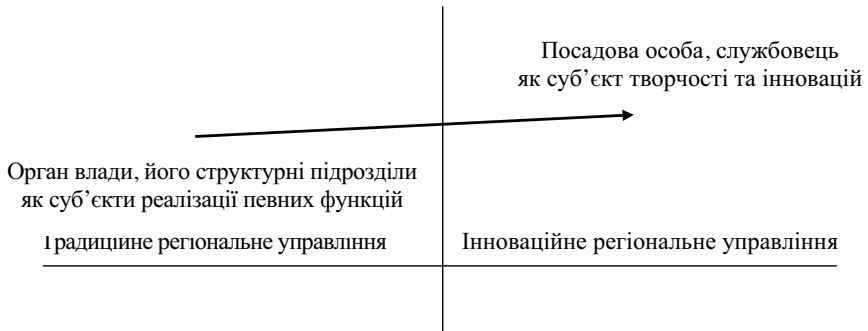
Ставлення до інновацій	Позитивне	Інноватори – розглядають інновації як перспективну можливість подальшого розвитку	Спостерігачі – не сприймають інновації, доки не зрозуміють їх сутність і доцільність
	Негативне	Антиінноватори – розглядають зміни негативно, як загрозу власному комфортному стану	Консерватори – прагнуть зберегти статус-кво та відчуття безпеки

**Рис. 8.2. Класифікація працівників за ставленням до інновацій**

Успіх інноваційного регіонального управління також значною мірою залежить від відкритості органів влади регіону та налагодження правильних інформаційних потоків між ними. Необхідною умовою поширення інновацій є створення відповідного інформаційно-комунікативного середовища (як внутрішньо, так і між-системного), а також формування своєрідного інформаційного поля, яке забезпечує сприятливий клімат для інновацій [1, с. 2; 81, с. 3].

Розробляючи заходи щодо створення сприятливого інноваційного середовища в регіональних органах влади, слід враховувати, що особливістю інновацій є ймовірність їх взаємодії, при їх застосуванні виникає своєрідний потік нововведень – інноваційний мультиплікатор, який є одним із механізмів формування інноваційного середовища та інноваційних циклів більш високих порядків [1]. Отже, можна зробити висновок, що найскладнішими є перші кроки щодо вироблення нових підходів у регіональному управлінні.

Таким чином, інноваційне управління суттєво змінює структуру і зміст методів управління, в основу яких покладено домінуюче значення кожного службовця як унікальної особистості та суб'єкта нових ідей (рис. 8.3).



**Рис. 8.3. Домінуючі суб'єкти в традиційному та інноваційному регіональному управлінні**

Загальна результативність ІРУ залежить від здатності як окремих спеціалістів, так і органів влади як своєрідних “живих” систем накопичувати знання та постійно навчатися, генеруючи нові знання. Іншими словами, сьогодні органи влади повинні ставати суб'єктами, що “мислять”. Таким чином, ІРУ потребують практичного застосування концепції *управління знаннями*. Проте необхідно зауважити, що технології управління знаннями насамперед необхідні структурам, діяльність яких будеється на принципах самоорганізації. Для таких структур характерна відкритість як обов'язковий елемент корпоративної культури. Саме в таких організаціях, де відсутня тверда централізація і традиційна бюрократична основа, вдається успішно віднаходити, накопичувати, поширювати знання, а головне, потім створювати нове корпоративне знання [105, с. 26].

*Успіх у розробленні та запровадженні ІРУ значною мірою залежить від відповідального лідерства*, з допомогою якого можна об'єктивно оцінити коротко- та довгострокові результати управлінської діяльності, перспективи розвитку регіонів. Керівництво як специфічне заломлення феномена лідерства в процесі управління безпосередньо стосується персональних і технологічних умінь, здібностей, впливу, хоча може і не бути центром неформальної інтеграції. Здатність сучасних установ і організацій до інновацій залежить насамперед від наявності таких правил гри, які заохочують кооперацію, конструктивну і новаторську діяльність замість того, щоб прагнути до збереження рівноваги, гармонії і збереження існуючих відносин [43, с. 14]. Харизматичний лідер здатний мотивувати співробітників до діяльності, інтенсивність якої перевершує звичний рівень. Джерелами впливу таких керівників є: 1) чітке бачення майбутнього, що поділяється співробітниками; 2) створення системи корпоративних цінностей, які підтримуються всіма працівниками; 3) взаємна довіра лідера і співробітників [71, с. 232].

Ураховуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що на сьогодні існує низка суперечностей, що уповільнюють запровадження інноваційного регіонального управління в регіонах України. Насамперед це неефективна система регіонального управління. Вона є лінійно-функціональною, тобто такою, де рішення передаються “зверху до низу” та є обов'язковими для виконання нижчестоящими ланками, а підпорядкування є подвійним – керівництву вищестоящого органу (підрозділу) та відповідним

галузевим структурам. За висновками науковців [69, с. 81–82], лінійно-функціональні структури вимагають високого рівня компетентності і відповідальності спеціалістів, передбачуваності та відносної простоти щодо прийняття рішень, проте їх недоліками є недостатній рівень взаємодії різних структурних підрозділів, зниження відповідальності виконавців за роботу через їх знеособлення, дублювання функцій та ін.

Характерними рисами вітчизняної системи регіонального управління та місцевого самоврядування, які не сприяють застосуванню ІРУ, є також збереження рівноваги та існуючих позицій; створення сприятливого інноваційного середовища ускладнюється через низку факторів, серед яких: відсутність ефективних економічних та соціально-психологічних стимулів для реалізації творчого потенціалу, переважаність працівників зайвими функціями, відсутність відповідної культури відносин, а головне – дефіцит далекоглядних регіональних лідерів, здатних створити сприятливі умови для вироблення інноваційних рішень щодо регіонального розвитку.

Для широкого застосування інновацій у регіональному управлінні потрібно створювати максимально можливе *сприятливе інноваційне середовище*. Насамперед необхідне усвідомлення проблематики інноваційного управління в обласних державних адміністраціях, які розробляють і виконують програми розвитку регіонів, координують відповідну діяльність районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування і, таким чином, є основними суб'єктами формування регіонального соціально-економічного та культурного середовища. Головним завданням при цьому є вироблення стратегії формування нової якості регіонального управління, яке базується на заохоченні творчості, ініціатив, використанні знанневого потенціалу його працівників та регіону у цілому. Йдеться про формування управлінської інноваційної культури, що пов'язано з розвитком творчих здібностей і реалізацією креативного потенціалу її головного суб'єкта – людини.

Виходячи із вищезазначеного основними детермінантами ІРУ є такі:

- наукові засади управління;
- лідерські якості керівництва;
- психологізація управління;
- практичне застосування концепції управління знаннями;
- створення сприятливого інноваційного середовища в органах публічної влади;
- підготовка висококваліфікованих фахівців, здатних розробляти інноваційні технології для розв'язання проблем регіонального розвитку;
- використання проектного підходу;
- приведення структур, технологій та механізмів управління у відповідність із завданнями регіонального розвитку;
- зміцнення горизонтальних зв'язків та застосування діалогової форми діяльності в органах публічної влади регіону.

## **8.5. ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ**

Земельні ресурси використовуються для досягнення багатьох цілей, які взаємодіють і можуть конкурувати одна з одною. Це вимагає підходити до регулювання земельних відносин на системній основі. Системний підхід варто застосо-

увати на двох рівнях. При цьому, з одного боку, слід враховувати всі екологічні й соціально-економічні фактори (у тому числі, наприклад, вплив різних економічних і соціальних секторів на навколишнє середовище й природні ресурси), а з другого боку – всі компоненти навколишнього середовища і ресурсів (як, наприклад, повітря, вода, біота, земля, геологічні й природні ресурси). Такий розгляд полегшує вибір альтернативних варіантів землекористування, що на сталій основі забезпечує максимальну продуктивність використання земельних ресурсів.

Можливо поєднувати низку методів, рамок і процесів для полегшення такого комплексного розгляду. Все це є необхідною підтримкою для процесу планування й управління на національному й місцевому рівнях, рівні екосистем або районному рівні, а також для розробки конкретних планів дій. Багато з його елементів уже є, але існує необхідність більш широкого їх застосування, подальшого розвитку.

У широкому розумінні мета раціонального використання земельних ресурсів полягає в полегшенні виділення земельних ділянок для тих видів використання, які забезпечують найбільш стійке одержання вигід, і в сприянні переходу до раціонального й комплексного використання земельних ресурсів. При цьому варто враховувати екологічні, соціальні й економічні аспекти. Таким чином, необхідно розглядати не одну мету, а систему взаємопов'язаних цілей:

- перегляд й вироблення політики, спрямованої на підтримку найбільш оптимального землекористування й раціонального використання земельних ресурсів;
- удосконалення систем планування, управління й оцінки земельних ресурсів;
- зміцнення установ і координаційних механізмів у сфері регулювання земельних ресурсів;
- створення механізмів сприяння активній участі всіх зацікавлених сторін, зокрема територіальних громад, у процесі прийняття рішень у сфері землекористування й управління земельними ресурсами.

Для забезпечення ефективного землекористування й ефективного управління земельними ресурсами потрібно:

- розробити комплексну систему визначення цілей і проводити узгоджену на національному, регіональному й місцевому рівнях державну політику з урахуванням екологічних, соціальних, демографічних і економічних особливостей конкретної адміністративно-територіальної одиниці;
- розробити дієві механізми, що стимулюють раціональне землекористування й управління земельними ресурсами з урахуванням комплексу завдань соціально-економічного розвитку міста та інтересів місцевого населення;
- переглянути правове середовище з метою визначення коригувальних заходів, необхідних для підтримки раціонального землекористування й управління земельними ресурсами та обмеження передачі продуктивних орних земель під інші види використання;
- застосовувати економічні важелі й стимули для заохочення раціонального використання земельних ресурсів;
- заохочувати застосування принципу делегування повноважень відносно розробки земельної політики на місцевий рівень у рамках вживання ефективних заходів і підходів, що забезпечують участь територіальних громад у процесі управління земельними ресурсами.



На всіх рівнях управління земельними ресурсами слід заохочувати вдосконалювання та широке застосування сучасних методів управління і планування управління, що сприяють комплексному підходу до використання земельних ресурсів. Для реалізації цієї мети необхідно:

- розробити більш досконалі системи обробки й комплексного аналізу даних про землекористування й земельні ресурси;
- застосовувати на систематичній основі методи й процедури оцінки екологічних і соціально-економічних наслідків, ризику, витрат і вигід, пов'язаних з конкретними заходами.

Слід вдосконалити інформаційну базу, необхідну для прийняття рішень і оцінки майбутніх змін відносно землекористування й раціонального використання земельних ресурсів. Із цією метою потрібно:

- удосконалити інформаційні системи і системи систематичного спостереження й оцінки екологічних, економічних та соціальних даних, пов'язаних із земельними ресурсами на глобальному, регіональному, національному й місцевому рівнях, а також з потенційними можливостями земель і моделей землекористування й раціонального використання земельних ресурсів;
- посилити координацію між існуючими секторальними системами даних про землю і земельні ресурси й розширити національні можливості зі збирання та оцінки даних;

– надавати в доступній формі відповідну технічну інформацію всім групам населення, особливо місцевим громадам, необхідну для прийняття ними обґрунтованих рішень у сфері землекористування й раціонального використання земельних ресурсів;

- підтримувати керовані на рівні територіальної громади системи збирання порівнянної інформації про стан і процеси зміни земельних ресурсів, включаючи ґрунти, лісовий покрив, живу природу, клімат та інші елементи.

Ефективне управління земельними ресурсами має базуватися на вдосконаленні підготовки кадрового потенціалу та здійснюватися шляхом забезпечення стимулів для місцевих ініціатив, а також розширення місцевого управлінського потенціалу на основі:

- акцентування уваги на міждисциплінарних комплексних підходах у шкільних програмах, а також у програмах технічної, професійної й університетської підготовки;
- забезпечення професійної підготовки у всіх відповідних секторах, для того щоб виробити в них комплексний і раціональний підхід до використання земельних ресурсів;
- забезпечення професійної підготовки в громадах, інформаційно-пропагандистських службах і неурядових організаціях відносно успішно застосовуваних методів і підходів до раціонального використання землі.

Забезпечення ефективного управління земельними ресурсами тісно пов'язано зі покращенням та координацією діяльності органів управління на різних рівнях, для чого необхідно:

- переглянути і в разі необхідності змінити повноваження установ, що вирішують питання землі й земельних ресурсів, для того щоб конкретно врахувати на міждисциплінарній основі екологічні, соціальні й економічні питання;

– зміцнювати механізми координації діяльності установ, що вирішують питання землекористування й раціонального використання ресурсів з метою сприяння обліку секторальних проблем і стратегій;

– зміцнювати потенціал для прийняття рішень на місцях і вдосконалювати координацію з діяльністю на більш високих рівнях.

Отже, підвищення ефективності використання земельних ресурсів пов'язується з необхідністю запровадження системного підходу (у зазначеному вище контексті) на державному та регіональному рівнях управління (рис. 8.4–8.5). Домінуючі складові управління земельними ресурсами на місцевому рівні наведені на рис. 8.6.

Концептуальними основами управління земельними ресурсами та розвитку земельних відносин на регіональному рівні на довгострокову перспективу мають стати:

1) зміцнення системи гарантій прав власності на землю, що передбачає: завершення оформлення державних актів на право власності на землю громадян-власників та гарантування їх права володіння, користування й розпорядження відповідно до закону;

– посилення державного нагляду та контролю за захистом інтересів власників земель та землекористувачів з метою недопущення порушення права власності на землю;

– розмежування земель державної і комунальної власності з відповідним оформленням права користування земельними ділянками державної та комунальної власності суб'єктами діяльності і внесенням даних до державного земельного кадастру;

– спрощення процедур оформлення документів на право власності на землю та землевпорядної документації при оформленні цих прав;

– посилення відповідальності за дотримання умов договорів оренди та їх державну реєстрацію;

– розвиток правових норм і розроблення нормативних положень щодо спільної власності на землю та її використання;

– установлення суб'єктів права на землю та режиму господарської діяльності на земельних ділянках прибережних захисних, лісозахисних та берегових смуг водних шляхів, охоронних і захисних зон, зон з особливими умовами землекористування;

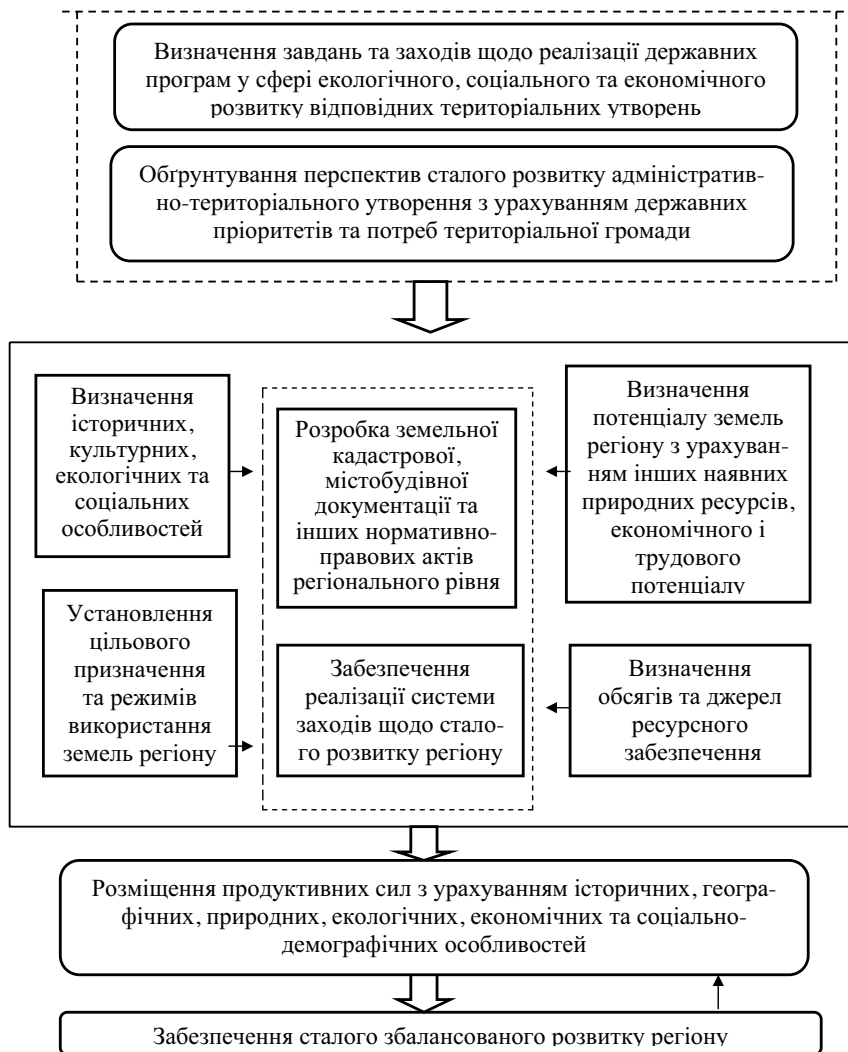
– функціонування ринку землі (зокрема завершення видачі державних актів на право власності на землю, виділення меж земельних ділянок у натурі (на місцевості), забезпечення ведення державного земельного кадастру (проведення грошової оцінки земель, упровадження механізму регулювання ринку землі) та зняття після здійснення зазначених заходів мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення;

– надання прозорості і доступної інформації про земельні трансакції, у тому числі шляхом створення повноцінної системи моніторингу ринку землі, що включатиме: інформацію про об'єкти нерухомості, земельні аукціони, оренду земельних ділянок й орендну плату, ціни купівлі-продажу;

– перегляд системи трансакційних витрат у сфері земельних відносин, спрощення процедури оформлення земельних трансакцій, включаючи перегляд послуг нотаріусів, витрат на проведення землевпорядних робіт, плату і терміни щодо одержання правовстановлюючих документів, реєстрацію трансакцій з об'єктами нерухомості тощо;



**Рис. 8.4.** Мета і завдання управління земельними ресурсами на державному рівні



**Рис. 8.5. Мета і завдання управління земельними ресурсами на регіональному рівні**

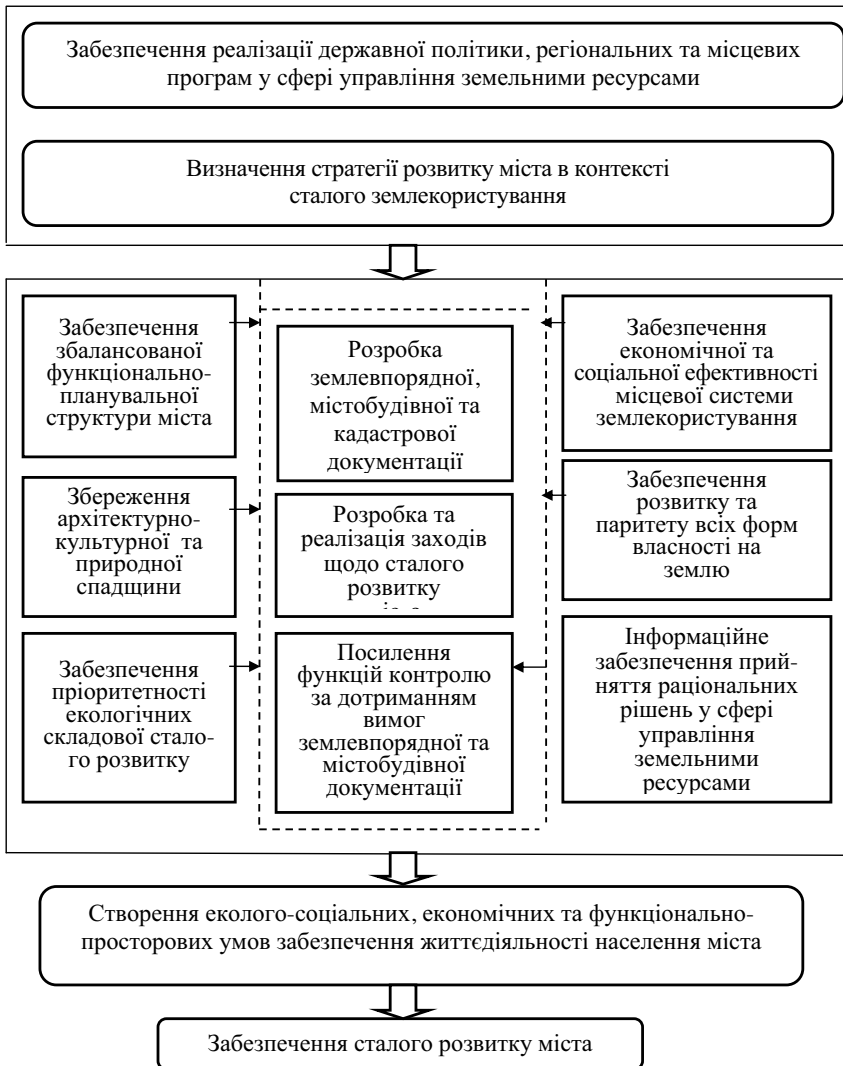


Рис. 8.6. Домінуючі складові управління земельними ресурсами на місцевому рівні

- ефективного управління землекористуванням у населених пунктах та поза їх межами;
  - здійснення програм поліпшення якості та охорони земель за рахунок коштів, які надходять від плати за землю;
  - екологічне стимулювання раціоналізації землекористування;
  - контроль за використанням та охороною земель на міжгалузевій основі;
- 2) розвиток повноцінної системи реєстрації прав власності на землю та нерухоме майно, ведення автоматизованої системи державного земельного кадастру, що передбачає:
- завершення формування системи державного земельного кадастру і забезпечення його автоматизованого ведення;
  - створення на базі даних державного земельного кадастру інформаційних систем управління земельними ресурсами і землекористуванням, а також регулювання обороту земель та формування їх державного реєстру;
  - удосконалення механізмів ведення державного земельного кадастру;
  - запровадження єдиного організаційно-правового механізму посвідчення прав на земельні ділянки та оформлення правостановлюючих документів на право власності на землю за принципом “єдиного вікна”;
  - удосконалення державного обліку земель щодо забезпечення достовірності, актуальності, повноцінності й об’єктивності інформації про земельні ділянки та об’єкти нерухомого майна, які розміщені на них;
  - приведення форм державної звітності із земельних ресурсів у відповідність з європейськими стандартами;
  - гармонізація документації із землеустрою та містобудівної документації.
- 3) запровадження інтегрованого підходу до управління земельними ресурсами, підвищення його координованості та ефективності за рахунок:
- формування ринкової системи управління в галузі земельних відносин, наближеної до стандартів Європейського Союзу;
  - удосконалення нормативно-правової бази розвитку земельних відносин та управління землекористуванням;
  - спрямування діяльності органів виконавчої влади на проведення стратегічного аналізу, прогнозування та моніторингу розвитку земельних відносин;
  - посилення державного контролю за використанням земель, землевпорядкуванням, оцінкою і моніторингом земель як єдиної системи взаємозалежних елементів для прийняття управлінських рішень;
  - розвитку системи саморегулюючих професійних і міжпрофесійних об’єднань у сфері земельних відносин та землекористування;
  - удосконалення планування територій на місцевому рівні, зменшення негативного впливу процесів урбанізації на навколишнє природне середовище;
  - спрямування діяльності місцевих рад на оновлення містобудівної документації;
- 4) удосконалення законодавчої, нормативно-правової та інституційної бази й інструментів подальшого регулювання земельних відносин та створення сприятливих умов для планового і сталого розвитку всіх територій України шляхом: формування взаємоузгоджених законодавчих та нормативно-правових актів; впорядкування системи існуючих державних інститутів, які стосуються питань землі та її приро-

дних ресурсів, повноцінної реалізації вимог Земельного кодексу України [40], законів України “Про землеустрій” [24], “Про оцінку земель” [32], “Про розмежування земель державної і комунальної власності” [35], “Про місцеве самоврядування в Україні” [26] та інших законодавчих актів;

5) удосконалення порядку зміни цільового призначення землі з метою зниження рівня корупційних діянь шляхом упровадження системи, де зміни цільового призначення земельних ділянок можуть відбуватися лише на підставі затверджених в установленому порядку матеріалів державного землеустрою; відчуження чи приватизації земельних ділянок державної і комунальної власності для подальшого використання, що здійснюється лише відповідно до їх встановленого цільового призначення;

б) невідкладне проведення комплексного державного землеустрою та землепорядкування всіх територій шляхом:

– запровадження системи прийняття рішень у сфері використання земель на всіх рівнях на основі прогнозування, планування землекористування та проектів комплексного землеустрою на національному, регіональних і місцевих рівнях, узгоджених з інтересами громадян, територіальних громад і держави;

– взяття курсу на створення національної геоінформаційної системи;

– визначення міських та сільських територій;

– проведення інвентаризації й сертифікації всіх земель, водних джерел і наявних природних ресурсів та завершення інвентаризації земель у межах населених пунктів;

– створення комплексної системи державних стандартів, норм і правил у сфері землеустрою, землекористування та державного земельного кадастру;

– завершення юридичного й технічного оформлення землеволодінь і землекористувань;

– удосконалення державної системи моніторингу земель;

– зонування територій регіонів і територіальних громад за придатністю земель та інвестиційною привабливістю землекористування;

– створення системи економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель;

– відродження природних агролісоландшафтів, створення умов для водозабезпечення і водорегулювання;

– здійснення комплексного розвитку приміських зон і зон зі спеціальним режимом земле- та природокористування;

– приведення системи ведення інвентаризації землі у відповідність з положеннями Концепції реформи адміністративно-територіального устрою;

7) удосконалення систем оцінки земель та платності землекористування, збільшення надходжень плати за землю до державного та місцевих бюджетів, що передбачає: вдосконалення системи оцінки земель, у тому числі розвиток їх грошової оцінки з урахуванням ринкових факторів; адаптацію законодавства України щодо оподаткування землі до законодавства ЄС;

8) залучення громадськості до участі в процесі планування використання земельних ресурсів та підвищення рівня суспільної свідомості з охорони земель, що передбачає:

- формування інформаційного простору з питань використання та охорони земельних ресурсів;

- створення державної системи інформування населення про ринок земель, у тому числі шляхом розробки атласів ринкових цін на земельні ділянки;

- здійснення громадського контролю за прийняттям рішень щодо регулювання земельних відносин, а також проведення постійних консультацій з громадськістю стосовно використання та охорони земель;

- активне формування у населення громадської свідомості з питань охорони земельних ресурсів;

- підвищення якості підготовки фахівців у сфері земельних відносин в інтересах сталого розвитку;

9) вирішення питань з планування та використання урбанізованих територій на підставі містобудівної документації, яка узгоджується із комплексним державним землеустроєм. Гармонізація земельного та містобудівного законодавства передбачає:

- комплексне вирішення всіх проблемних питань з удосконалення планування та розвитку приміських територій на підставі містобудівної й землевпорядної документації;

- узгодження розробки генеральних планів забудови населених пунктів із комплексним державним землеустроєм;

- визначення статусу та порядку функціонування приміських зон;

10) посилення охорони земель та забезпечення еколого-орієнтованого використання земельних ресурсів, що здійснюватиметься шляхом:

- нарощування обсягів землеохоронних заходів, у тому числі консервації сильно деградованих, техногенно забруднених земель і екологічно уразливих угідь, здійснення агролісомеліоративних заходів тощо;

- наближення до європейських стандартів системи відведення земель під розміщення об'єктів промислового виробництва, будівництва, транспорту, зв'язку;

- надання державної підтримки власникам земель за ведення еколого-орієнтованого землекористування та охорони природного навколишнього середовища;

- віднесення процедури надання права на зміну цільового призначення особливо цінних земель чи земель з високою ринковою вартістю до повноважень Кабінету Міністрів України;

- розроблення та впровадження загальнодержавних програм і регіональних схем щодо використання та охорони земель;

11) підвищення якості підготовки фахівців у сфері земельних відносин.

З метою забезпечення реалізації концептуальних напрямів розвитку земельних відносин на довгострокову перспективу необхідно розробити відповідну програму, в якій буде конкретизовано цілі, пріоритети, напрями, завдання й плани дій з розвитку земельних відносин на перспективу. Розроблення та реалізація відповідної програми дасть змогу:

- забезпечити сприятливі умови для планового сталого розвитку всіх територій України та ефективного господарювання на землі;

- знизити рівень корупційних діянь у сфері земельних відносин та створити дієву систему захисту прав власності на землю;



- підвищити ефективність використання та охорони земельних ресурсів;
- здійснити раціоналізацію землекористування та створити інвестиційно привабливе і стає землекористування;
- запровадити повноцінний ринок земель;
- збільшити надходження від платежів за землю в бюджети всіх рівнів;
- упровадити дієву систему інформування населення та підвищити рівень суспільної свідомості з питань використання й охорони земель, функціонування ринку земель.

## **8.6. МІЖНАРОДНА СПІВПРАЦЯ РЕГІОНІВ**

Коли йдеться про міжнародну співпрацю регіонів, то мається на увазі або транскордонна, або міжрегіональна, або міжтериторіальна співпраця регіонів.

Розглянемо їх сутність з урахуванням часового фактора та зважаючи на те, що прикордонні регіони – це території зі слабо розвинутою інфраструктурою та з обмеженим транспортним сполученням, на яких проживають спільноти людей, що часто належать до однієї етнічної групи, тісно пов'язані між собою, але розділені кордонами, та мають однакові чи подібні соціальні, економічні, екологічні і гуманітарні проблеми.

Термін “транскордонна співпраця” вперше було використано в Європейській рамковій конвенції про транскордонну співпрацю між територіальними громадами або властями, прийнятій у м. Мадриді у 1980 р. [16]. У конвенції під транскордонною співпрацею розуміють будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними громадами або владами, що перебувають під юрисдикцією двох або кількох договірних сторін, а також укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей.

З цього визначення випливає, що транскордонна співпраця регіонів – це співпраця тільки географічно суміжних регіонів сусідніх держав у тому числі і тих, які відокремлені морем Проте з огляду на те, що у відносинах між державами-сусідами, як правило, найбільше проблем зосереджено у прикордонних регіонах, то цей тип співпраці є найбільш важливим.

Більш детальне визначення транскордонної співпраці запропонував П.Ю. Бельський, акцентуючи увагу на тому, що транскордонна співпраця – це специфічна сфера зовнішньоекономічної, політичної, екологічної, культурно-освітньої та інших видів діяльності, що проводиться на регіональному рівні і, охоплюючи всі загальні її форми, забезпечує необхідність та можливості активнішого їх використання, а також характеризується низкою особливостей, а саме наявністю кордону та потребою в його облаштуванні, спільним використанням природних ресурсів і, відповідно, спільним вирішенням проблем екологічної безпеки, ширшими взаємними контактами населення сусідніх держав та особистими зв'язками людей, значно вищим навантаженням на інфраструктуру ( дороги, зв'язок, сферу обслуговування тощо) [3].

Закон України “Про транскордонне співробітництво” визначає, що “транскордонне співробітництво – спільні дії, спрямовані на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади України та територіальними громадами, відповідними

органами влади інших держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством” [38].

Оскільки Україна ратифікувала Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями та два додаткових протоколи до неї, то для уникнення колізії під словом “інших” слід розуміти тільки сусідні держави.

Зазначимо, що термін “транскордонне співробітництво” почав вживатися в Україні відносно недавно. До того часу з середини 70-х рр. ХХ ст. використовувалося словосполучення “прикордонне співробітництво”. Сьогодні ці два терміни вживаються паралельно. Проте не можна стверджувати, що ці два терміни – синоніми і означають одне і те саме поняття. В умовах холодної війни, коли кордони були закритими, не могло бути й мови про якісь спільні проекти суміжних регіонів держав-сусідів, спрямовані на вирішення спільних проблем, а тим паче стосовно утворення євро регіонів, які охоплюють територію суміжних прикордонних адміністративно-територіальних одиниць сусідніх держав уся можлива співпраця обмежувалася тільки культурними відносинами та прикордонною торгівлею.

Як зазначено у “Практичному керівництві щодо транскордонної співпраці”, в Європі транскордонне співробітництво почало активно розвиватися у 1950-х рр., коли представники публічної влади багатьох прикордонних регіонів почали зустрічатися для обговорення можливості спільними діями підвищити життєвий рівень населення своїх регіонів та утвердити добросусідські відносини, бажачучи стабільного миру, усунення непотрібних обмежень, а також інших факторів, які спричинили роз’єднання людей та організацій у прикордонних регіонах [122].

Проте, в деяких західноєвропейських державах, таких як Греція, Іспанія, Португалія, транскордонна співпраця активізувалася лише з 1980-х рр. завдяки введенню у них демократичної системи урядування та їх вступу до Європейського Союзу. У країнах Центральної та Східної Європи подібний процес співробітництва почав інтенсивно розвиватися після розпаду Варшавського договору.

Сьогодні процес пошуку рішень спільних чи подібних проблем географічно суміжних регіонів держав-сусідів залишається основою транскордонної співпраці. Прикладами такої співпраці боротьба зі стихійним лихом (повені в басейні ріки Тиса), організація прикордонної торгівлі, реалізація спільних великих економічних проектів (Закарпаття-Угорщина), невеликих спільних проектів щодо енерго-ощадності (Польща-Україна), піших переходів, створення відповідної інженерної та обслуговуючої інфраструктури тощо. Сама співпраця починається з визначення пріоритетів розвитку цих регіонів, розробки і узгодженні як планів розвитку прикордонних зон, так і операційних програм, скоординованої реалізації передбачених ними конкретних заходів. Щодалі, то більше уваги приділяється спільній розробці схем планування та генеральних планів прикордонних територій цих регіонів. Як правило, така робота проводиться за прямою участю представників центральної влади і з урахуванням її рекомендацій. Прикладами такого спільного планування прикордонних територій суміжних регіонів є українсько-білоруська та українсько-польська співпраця. Таке спільне планування, яке показує відкритість регіонів, дає змогу уникнути непорозумінь і зменшити асиметричність розвитку прикордонних територій. Особливо це важливо для прикордонних територій українських регіонів, які межують з державами. Так, Польська Республіка, використовуючи структурні фонди ЄС, наба-

гато швидше розвиває свої прикордонні території, ніж Україна. Програма розвитку Східної Польща з бюджетом понад 37 млрд євро за 7 років має перетворити сусідні з Україною воєводства на високорозвинені та багаті регіони. Російською Федерацією теж розроблено програма розвитку Белгородщини і перетворення м. Белгорода в реальну альтернативу м. Харкову [56].

Унаслідок цього частина трудових ресурсів небагатих українських прикордонних регіонів переміщується до центрів економічної активності на прикордонній території з польської сторони, що, безумовно, зменшує потенційні можливості розвитку цих українських регіонів і посилює притягання українських прикордонних зон до центрів економічної активності, розміщених на іншій стороні. Зрозуміло, що такого роду конкуренція зумовлює наростання проблем у відносинах як між прикордонними регіонами, так і між сусідніми державам.

Щоб уникнути цього, власне, і використовують спільне планування розвитку прикордонних територій, їх генеральне планування, скоординованість реалізації відповідних операційних планів та створення транскордонних кластерів. У цьому разі, територію, що охоплює прикордонні зони сусідніх держав (у межах визначеного переліку адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального рівня), називають транскордонним регіоном. Зрозуміло, що його просторовий розвиток визначається здатністю місцевих влад і територіальних громад об'єднувати зусилля і ресурси для вирішення спільних і подібних проблем, тобто якістю транскордонної співпраці. Як правило, у таких транскордонних діалогах задіюються всі місцеві адміністративні органи загальної юрисдикції (місцева публічна влада), а також всі соціальні групи населення. Поради, як найкраще побудувати транскордонну співпрацю, можна знайти у практичних рекомендаціях, підготовлених у межах програми PHARE [122].

Завдяки транскордонній співпраці не тільки розв'язуються економічні, екологічні чи соціальні проблеми у прикордонних регіонах сусідніх держав, а й долаються упередження і негативні стереотипи, усуваються політико-правові бар'єри між територіальними спільнотами, що зміцнює добросусідство.

Щодо форм транскордонної співпраці, то залежно від того, чи укладені якісь формальні угоди про таку співпрацю, чи не укладені, розрізняють формалізовану і неформалізовану транскордонну співпрацю. Іноді висловлюють думку, що неформалізованої транскордонної співпраці не існує, оскільки спільне вирішення спільних проблем з використання певних ресурсів передбачає досягнення порозуміння між сторонами, які співпрацюють, з допомогою відповідних угод. Насправді неформальна транскордонна співпраця у вигляді прямих контактів між членами територіальних громад чи навіть між територіальними громадами не тільки можлива, але і реалізовується. Проте, коли з'являються взаємні фінансові зобов'язання, то виникає потреба в укладанні формальних угод. Як правило, такі зобов'язання виникають, коли з'являються осмислені середньо- чи довгострокові відносини між територіальним громадами або місцевими владами.

Відповідно до Додаткового протоколу до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями (м. Страсбург, 9 листопада 1995 р.) [13], ратифікованого парламентом України, Законом України "Про транскордонне співробітництво" передбачено обов'язки тільки для територіальних громад або влад, які її уклали.

Рішення, спільно ухвалені в рамках угоди про транскордонне співробітництво, виконуються територіальними громадами або владами в межах їх національної правової системи із дотриманням їх національного законодавства. Виконані таким чином рішення розглядаються як такі, що мають таку саму юридичну силу і такі самі правові наслідки, що й заходи, здійснені цими громадами або владами за їх національною правовою системою [13].

У разі укладення формальної угоди про транскордонну співпрацю за ознакою утворення органу транскордонної співпраці розрізняють транскордонну співпрацю:

- відповідно до укладених угод, але без інституювання спільного органу транскордонної співпраці (проста співпраця);
- відповідно до укладених угод з утворенням спільного органу транскордонної співпраці без наділення його правосуб'єктністю;
- відповідно до укладених угод з утворенням спільного органу транскордонної співпраці з наділенням його правосуб'єктністю.

У першому випадку для побудови транскордонної співпраці використовують такі організаційні форми, як спільні робочі групи, комісії, комітети тощо, які готують пропозиції щодо об'єднання зусиль сторін, спрямованих на вирішення спільних проблем. Ці узгоджені пропозиції розглядаються і схвалюються (в разі потреби формалізуються у вигляді додаткових протоколів до уже укладених угод або нових угод) на передбачених основною угодою періодичних зустрічах керівників сторін чи повноважних делегацій з ними на чолі. Як правило, оплата видатків на фінансування як робочих органів, так і делегацій здійснюється кожною стороною самостійно. Іноді на нерегулярній основі якась сторона може брати на себе обов'язок фінансувати такі спільні заходи. Заходи ж, передбачені узгодженими операційними планами, фінансуються сторонами окремо навіть і в тому разі, коли залучаються донорські кошти чи кошти спеціальних програм ЄС.

Відповідно до уже згаданого Додаткового протоколу до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями (м. Страсбург, 1995 р.) [13] угода про транскордонне співробітництво, що укладена територіальними громадами або владами, може передбачати створення органу транскордонного співробітництва з наділенням чи не наділенням його правосуб'єктністю. З урахуванням завдань, покладених на такий орган, та положень національного законодавства в угоді вказується, суб'єктом якого права (публічного чи приватного) він є в національних правових системах, до яких належать територіальні громади або влади, що укладають угоду.

Якщо орган транскордонного співробітництва має правосуб'єктивність, то остання має визначатися в законодавстві Договірної Сторони, на території якої розміщена його штаб-квартира. Правосуб'єктивність цього органу визначається іншими Договірними Сторонами, територіальні громади або влади яких беруть участь у транскордонній угоді, із дотриманням їх національного законодавства.

У цьому разі орган транскордонного співробітництва виконує завдання, покладені на нього територіальними громадами або владами, відповідно до його цілей та у спосіб, передбачений національним законодавством, яке регулює його діяльність.

Отже, діяльність органу транскордонного співробітництва регулюється його статутом та законодавством держави, на території якої розміщена його штаб-квартира. При цьому цей орган транскордонного співробітництва :

а) не має права вживати загальних заходів або заходів, які можуть зашкодити правам і свободам окремих осіб;

б) фінансується з бюджетів територіальних громад або влад і не має права встановлювати збори фіскального характеру. Він може у разі необхідності отримувати прибуток від послуг, наданих ним територіальним громадам або владам, користувачам або третім сторонам;

в) має річний кошторис і складає балансовий звіт, який затверджується ревізорами, що є незалежними від територіальних громад або влад, які беруть участь в угоді;

г) підлягає наглядові, передбаченому у законодавстві держави, на території якої розміщена його штаб-квартира, з урахуванням, крім того, інтересів територіальних громад або влад інших держав.

Договірні Сторони можуть вирішити, що орган транскордонного співробітництва має бути суб'єктом публічного права і що для цілей правової системи кожної Договірної Сторони будь-які заходи, яких він вживає, повинні мати таку саму юридичну силу і такі самі правові наслідки, що й заходи, яких вживають територіальні громади або влади, що уклали угоду.

Однак в угоді кожна Договірна Сторона може встановити, що обов'язки загального характеру не можуть покладатися на орган транскордонного співробітництва і що такий орган не має права вживати загальних заходів. Заходи, яких вживають територіальні громади або влади в рамках угоди про транскордонне співробітництво, підлягають такому самому наглядові, який встановлюється законодавством кожної Договірної Сторони для будь-якого заходу, що вживається територіальними громадами або владами, які уклали угоду [13].

У разі створення органу транскордонної співпраці з наділенням його правосуб'єктністю і наданням його рішенням такої самої юридичної сили і таких самих правових наслідків, що і рішенням територіальних громад чи влад, які уклали угоду про співпрацю, вирізняють таку організаційну форму транскордонної співпраці, як *еврорегіон*.

У Глосарій термінів Європейського Союзу *еврорегіон* (Euroregion) визначається як форма співпраці прикордонних територій суміжних держав. Тут же сформульовано мету створення *еврорегіонів* – зміцнення добросусідських відносин, культурних і господарських контактів, спільні інвестиції, боротьба з наслідками стихійних лих, охорона історично-культурної спадщини тощо [9].

Асамблея європейських прикордонних регіонів запропонувала детальне визначення *еврорегіону*. За її тлумаченням, *еврорегіон* – це організація, об'єднання регіональних та місцевих влад з обох боків національного кордону, іноді з парламентською асамблеєю; транскордонні організації з постійним секретаріатом, експертами та управлінським персоналом, що засновуються відповідно до діючого публічного права національними асоціаціями чи фондами з обох сторін кордону, які діють згідно з приватним правом, згідно з публічним правом базуються на міжнародних угодах, які регулюють також членство в них регіональних влад [123].

Отже, *еврорегіон* – це одна з організаційних форм транскордонної співпраці, яка дає змогу місцевій публічній владі прикордонних регіонів у межах їх компетенції визначеної законом, розробляти комплексні програми економічної та гуманітарної взаємодії, реалізувати конкретні транскордонні проекти, спрямовані на розв'язання спільних проблем.

Єврорегіони мають свою організаційну структуру та певні джерела фінансування.

Функціонування єврорегіонів як форми транскордонного співробітництва характеризується такими особливостями:

- створення єврорегіону не приводить до виникнення нового адміністративно-територіального утворення зі статусом юридичної особи;
- правове регулювання на території кожного з членів єврорегіону здійснюється відповідно до чинного законодавства держави, до складу якої він входить;
- організаційна структура єврорегіону виконує координаційні функції і не має владних повноважень, а також не може підміняти органи влади, що діють на території кожного з його членів;
- у політичному сенсі єврорегіони не діють супроти національних інтересів держави, не є наднаціональним утворенням;
- у своїй діяльності єврорегіони не підмінюють зовнішньополітичні функції держав, прикордонні території яких є членами єврорегіонів;
- необхідною умовою ефективного функціонування єврорегіонів є наявність чітко визначених спільних інтересів їх членів, зокрема у розв'язанні таких проблем:
  - зміцнення взаємної довіри та безпеки;
  - вироблення спільної стратегії охорони довкілля, використання спільних водних ресурсів;
  - розроблення спільної стратегії просторового розвитку транскордонного регіону;
  - спільного використання енергетичних ресурсів;
  - узгодження розвитку прикордонної інфраструктури;
  - розвитку спільної підприємницької та інформаційної інфраструктури;
  - ефективного використання людських ресурсів шляхом взаємного визнання їх професійної кваліфікації, створення єдиного ринку праці;
  - підтримки спільних місцевих ініціатив органів місцевого самоврядування, громадських організацій [109].

Основні напрями роботи єврорегіонів виписуються у документах про їх утворення та, як правило, передбачають співробітництво Договірних сторін в економічній, соціальній, адміністративній, культурно-освітній, інфраструктурній, екологічній, інформаційній сферах тощо.

Єврорегіони утворюються шляхом укладання угод про транскордонне співробітництво між органами місцевої влади прикордонних регіонів.

На сьогодні у Європі функціонує понад 50 єврорегіонів. Більшість із них створено в 90-х рр. ХХ ст. А перший єврорегіон “Єврорегіо” (Euregio) був заснований у 1958 р. Його регіонами-учасниками стали землі Нижня Саксонія та Північний Рейн – Вестфалія у Республіці Німеччина та провінції Гелдерланд, Оверейсел та Дренте з боку Нідерландів. Містами-учасниками є Мюнстер, Енсхеде та Хенджело.

Зазначимо, що з усіх регіонів європейських держав найактивнішу політику утворення різного роду міжтериторіальних об'єднань проводять регіони Німеччини, а серед її регіонів відрізняється земля Північний Рейн-Вестфалія, яка стала засновницею чотирьох єврорегіонів – “Центр-Гронау”, “Рейн-Вааль”, “Рейн-Маас-Норд”, “Маас-Рейн” [56].

Щодо України, то її потенціал транскордонної співпраці доволі великий, адже 19 із 25 регіонів України є прикордонними, а їх сукупна площа становить близько 77% від усієї території держави.

Нині на території України діють 8 єврорегіонів, а саме: “Буг” (Україна, Польща, Білорусь), “Карпатський єврорегіон” (Україна, Польща, Словаччина, Угорщина, Румунія), “Нижній Дунай” (Україна, Молдова, Румунія), “Верхній Прут” (Україна, Молдова, Румунія), “Дніпро” (Україна, Росія, Білорусь) та “Слобожанщина” (Україна, Росія), “Ярославна (Україна, Росія), “Донбас” (Україна, Росія). У 2008 р. за ініціативою Ради Європи було утворено дев'ятий – Чорноморський єврорегіон. Проте всі області України мають укладені угоди про співпрацю з сусідніми територіями суміжних країн, більшість областей має також угоди про співпрацю з регіональними органами влади багатьох держав світу. Кількість таких угод коливається від однієї (Херсонська область) до 49 (Харківська область) [56].

Отже, можна стверджувати, що на сьогодні завершується процес інституціоналізації транскордонного співробітництва у вигляді єврорегіонів по всьому периметру державного кордону України.

Виділяють три основних види транскордонних регіонів, до яких входять прикордонні території України:

- за участю регіонів нових держав-членів Європейського Союзу;
- за участю регіонів держав СНД;
- морський транскордонний регіон.

Наведемо коротку інформацію про ці діючі на території України єврорегіони [56]:

– єврорегіон “Буг” (утворений у 1995 р.), до складу якого входять Волинська область, Жовківський та Сокальський райони Львівської області, Хелмське, Люблінське, Замостське, Тарнобжеське та Білопідлянське воєводства (Польща), Брестська область (Республіка Білорусь). Територія єврорегіону становить 80,9 тис. км<sup>2</sup> з чисельністю населення близько 5 млн осіб, у тому числі територія України – 23,1 тис. км<sup>2</sup> з чисельністю 1,3 млн осіб;

– Карпатський єврорегіон (утворений у 1993 р.), до складу якого входять Львівська, Закарпатська, Івано-Франківська та Чернівецька області, адміністративно-територіальні одиниці п'яти держав – Польщі (Кросно, Перемишль, Жешув, Тарнув), Словаччини (райони Бардіїв, Гуменне, Кошице, Межилаборце, Міхаловце, Пряшів, Сабінов, Сніна, Собранце, Стропков, Свидник, Требішов, Вранов), Угорщини (округи Боршод-Абауй-Земплен, Гайду-Бігар, Гевеш, Йас-Надькун-Солнок, Саболч-Сатмар-Берег та міста Мішкольц, Дебрецен, Егер, Ніредьгаза), Румунії (повіти Сату-Маре, Мара-муреш, Бігор, Са-лай, Ботошани). Карпатський єврорегіон охоплює 161,3 тис. км<sup>2</sup> з населенням 16 млн осіб, у тому числі територію України – 56,6 тис. км<sup>2</sup> з чисельністю населення 6,4 млн осіб;

– єврорегіон “Нижній Дунай” (утворений у 1998 р.), до складу якого входять Одеська область, адміністративно-територіальні одиниці Республіки Молдова (райони Вулканешти, Кагул, Кантемир), Румунії (повіти Бреїла, Галац, Тульча). Територія єврорегіону “Нижній Дунай” становить 53,3 тис. км<sup>2</sup> з чисельністю населення 4 млн осіб, у тому числі територія України – 33,3 тис. км<sup>2</sup> з чисельністю населення 2,5 млн осіб;

– єврорегіон “Верхній Прут” (утворений у 2000 р.), до складу якого входять Чернівецька область, адміністративно-територіальні одиниці Республіки Молдова (Бельцький та Єдинецький, Румунії (Ботошанський та Сучавський повіти). Українська територія єврорегіону становить 8,1 тис. км<sup>2</sup> з чисельністю населення близько 1 млн осіб. У жовтні 2003 р. повноправним членом єврорегіону стала Івано-Франківська область;

– єврорегіон “Дніпро” (утворений у 2003 р.), до складу якого увійшли Чернігівська область (Україна), Гомельська область (Білорусь) та Брянська область (Російська Федерація);

– єврорегіон “Слобожанщина” (утворений у 2003 р.), до складу якого увійшли Харківська область (Україна) та Белгородська області (Російська Федерація);

– єврорегіон “Ярославна”, до складу якого входять Сумська область України та Курська область Російської Федерації;

– єврорегіон “Донбас”, до складу якого входять Луганська область України та Ростовська область Російської Федерації.

– за ініціативою Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи 26 вересня 2008 р. у м. Варна (Болгарія) було підписано статутні документи нового Чорноморського єврорегіону.

Якщо регіони, які входять у перелічені вище єврорегіони, згрупувати за ознакою належності до держави, то виявиться, що найбільшим об’єднання з поміж них є українсько-російський транскордонний регіон, площа якого становить 385,1 тис. км<sup>2</sup>. До складу цього транскордонного регіону входять 10 областей: Донецька, Луганська, Харківська, Сумська, Чернігівська області України та Брянська, Курська, Белгородська, Воронежська та Ростовська області Російської Федерації. Разом тут проживає близько 23 млн осіб. За кількістю населення українсько-російський транскордонний регіон є найбільшим, хоча за щільністю населення (59 осіб на 1 км<sup>2</sup>) він поступається усім іншим, крім українсько-білоруського.

До складу українсько-білоруського транскордонного регіону входять 7 областей. З українського боку це Волинська, Рівненська, Житомирська, Київська та Чернігівська області, з білоруського – Брестська та Гомельська області. Сумарна площа регіону становить 195 тис. км<sup>2</sup>, кількість населення – близько 9,5 млн осіб.

Українсько-румунський транскордонний регіон охоплює Закарпатську, Івано-Франківську, Чернівецьку та Одеську області України та 5 повітів (жудеців) Румунії, а саме: Сату-Маре, Марамуреш, Сучава, Ботошань та Тулча. Площа регіону становить 100,9 тис. км<sup>2</sup>, чисельність населення – 8,3 млн осіб.

Українсько-угорський регіон є найбільш густонаселеним. Щільність населення тут становить 97 осіб/км<sup>2</sup>. Площа цього регіону дорівнює 26 тис. км<sup>2</sup>. До його складу входять лише три області: дві області (медье) Угорщини – Саболч-Сатмар-Берег і Боршод-Абауй-Земплен і Закарпатська область України.

На цьому процес утворення єврорегіонів за участю українських регіонів не завершується. Наприклад, Вінницькою обласною державною адміністрацією опрацьовується питання щодо створення єврорегіону “Дністер” за участю Вінницької, Одеської областей і прикордонних районів Республіки Молдова (Сорокський район і Придністров’я).

Діяльність українських областей та єврорегіонів, утворених за їх участю, в рамках транскордонного співробітництва базується на укладених договорах та угодах



міждержавного рівня, а також угодах і рішеннях про співпрацю між місцевими органами публічної влади адміністративно-територіальних одиниць держав-сусідів, що входять до складу єврорегіонів. Так, стосовно єврорегіону “Буг” транскордонне співробітництво регулюється 22 угодами та іншими рішеннями, “Нижній Дунай” – 4, по Карпатському єврорегіону – 34, “Верхній Прут” – 15, “Дніпро” – 2, “Слобожанщина” – 2.

Усі єврорегіони, створені за участю областей України, не є юридичними особами. Їх діяльність регулюється підписаними транскордонними угодами, що базуються на основних положеннях Мадридської конвенції [16] і відповідних міждержавних двосторонніх договорах між Україною та сусідніми державами. Детальніше діяльність єврорегіонів регламентується статутами.

Попри певні успіхи у міжнародній співпраці, зокрема і реалізації Плану дій Україна – Європейський Союз [78], парламент України вважає, що інструмент транскордонного співробітництва використовується не повною мірою для забезпечення сталого розвитку та підвищення конкурентоспроможності прикордонних українських територій, але висловив упевненість у тому, що подальша реалізація сучасних можливостей транскордонного співробітництва України є гарантією забезпечення сталого соціально-економічного і просторового розвитку регіонів в інноваційно-інвестиційний спосіб [91].

Зауважимо, що транскордонне співробітництво всередині Європейського Союзу має дещо інші цілі (досягнення повної інтегрованості транскордонного простору), ніж транскордонне співробітництво на зовнішніх кордонах Європейського Союзу: між державами, що входять до ЄС та державами, що до нього не входять (підвищення життєвого рівня мешканців прикордоння шляхом розв’язання спільних проблем об’єднаними зусиллями з гарантією певного рівня безпеки для держав Європейського Союзу), і, відповідно, розвивається інакше.

Зважаючи на це Європейський Союз заохочує транскордонне співробітництво через різні програми. Зокрема, з 1990 р. Європейський Союз здійснює фінансову підтримку транскордонного співробітництва шляхом використання низка ініціатив, програм та проєктів, а саме: INTERREG, PHARE CBC, TACIS CBC, PHARE CREDO, CADSES, MEDA, CARDS, LACE [122]. Не характеризуючи всі перелічені програми, детальний опис яких наведено у “Практичному керівництві щодо транскордонної співпраці” [122], розглянемо чинники і принципи транскордонної співпраці, зауваживши, що з вітчизняних науковців найбільш повно питання ролі транскордонного співробітництва висвітлив І. Студенніков [108; 109].

А українська дослідниця транскордонного співробітництва Н. Мікула, аналізуючи його реалізацію та чинники розвитку, дійшла висновку, що їх можна розбити на дві групи: а) об’єктивні та б) суб’єктивні [73].

До об’єктивних чинників вона відносить:

- необхідність користування спільними природними ресурсами;
- наявність спільних проблем (передусім, екологічних), для вирішення яких доцільно об’єднувати зусилля;
- реалізація єдиної політики просторового облаштування Європейського континенту.

Суб’єктивними чинникам, на її думку, є:

- можливості прискореного соціально-економічного та екологічного розвитку прикордонних регіонів та підвищення якості життя мешканців;

- можливості отримання значної фінансової підтримки з боку Європейського Союзу та інших міжнародних структур;
- формування єдиного інтегрованого простору в межах транскордонного регіону.

Щодо принципів транскордонного співробітництва, то воно має здійснюватися з урахуванням рекомендацій європейських інституцій та базуватися на засадах:

- партнерства (з урахуванням відомих поглядів усіх заінтересованих сторін);
  - субсидіарності;
  - близькості;
  - єдності;
  - синергії;
  - солідарності.
- збереження специфіки, самобутності та індивідуальності кожної зі сторін, тобто збереження самобутності і багатогранності розвитку регіонів;
- регіональної поінформованості,
  - зростання регіональної та громадянської ідентичності населення.

На відміну переліку принципів транскордонної співпраці, наведених вище, Н. Мікула розподіляє принципи транскордонної співпраці на загальні і специфічні [73], відносячи до специфічних принципів транскордонної співпраці:

– засади партнерства, рівноправності, рівнозначності сторін. Принцип партнерства включає два елементи: партнерство по вертикалі, тобто з відповідною участю міжнародного, центрального, регіонального та локального рівня, з кожного боку кордону доповнюючи існуючі структури, але без елементів конкуренції, а також партнерство по горизонталі, тобто між партнерами регіону, по обидва боки кордону. Цей вид партнерства базується на паритеті сторін незалежно від величини території, в просторовому, економічному чи демографічному сенсі; для розвитку цього виду партнерства необхідно подолати низку перешкод, які виникають через відмінності у сфері адміністрування, компетенції та джерел фінансування;

– принцип допомоги, який трактується дуже широко: як допомога міжнародних, державних і регіональних інституцій та організацій у досягненні цілей транскордонної співпраці, що реалізуються регіонами та місцевими спілками; допомога означає також зміцнення регіонального та місцевого рівнів через делегування повноважень на найнижчий рівень адміністрування;

– принцип солідарності прикордонних територій (увійшов до останньої версії Європейської хартії прикордонних та транскордонних регіонів – документа Асоціації європейських прикордонних регіонів);

– принцип існування концепції стратегії транскордонного розвитку (дотримання цього принципу є обов'язковим для створення стратегічних меж та для перспективи довготривалої співпраці; ця стратегія має відповідати програмі розвитку краю та окреслювати потреби й майбутні цілі транскордонної співпраці для подолання ізольованого розвитку лише з одного боку кордону і включати розробку відповідної спільної перспективи регіонального транскордонного розвитку).

На нашу думку, усі принципи мають однаковий рівень важливості і, відповідно, поділяти їх на основні та другорядні недоречно.

Особливості еврорегіонів проявляються у їх діяльності, яка [122]:

- спрямована на розвиток і є стратегічно орієнтованою співпрацею, а не обмежується окремими випадками;
- завжди транскордонно орієнтована, а не орієнтована на національний прикордонний регіон;
- не є діяльністю нового адміністративного рівня;
- є вузлом транскордонних відносин: мешканців, політиків, інституцій, економіки, соціальних партнерів, організаторів культурних подій тощо;
- є балансуванням між різними структурами і владою по обидва боки кордону з урахуванням психології відносин;
- є партнерською співпрацею як по вертикалі (європейської, урядової, регіональної, місцевої) так і по горизонталі вздовж кордону;
- пов'язаної із застосуванням транскордонних рішень на національних рівнях з обох боків кордону відповідно до існуючих процедур (недопущення компетенційних і структурних владних конфліктів);
- передбачає транскордонну участь мешканців, інституцій і соціальних партнерів в програмах, проектах і процесах вироблення рішень;
- пов'язана з прямими ініціативами і використанням власних ресурсів як передумови допомоги і підтримки третіх сторін.

Змістом транскордонної співпраці є:

- визначення полів діяльності відповідно до спільних інтересів (інженерна інфраструктура, економіка, культура), співпраця у всіх сферах життя (проживання, робота, вільний час, культура тощо);
- однакове сприйняття соціально-культурної та економіко-інфраструктурної співпраці;
- застосування в транскордонній практиці угод і договорів, укладених на європейському рівні між державами;
- консультування, підтримка і координація транскордонної співпраці, особливо в таких сферах, як: економічний розвиток, туризм і відпочинок; транспортні сполучення; розвиток сільського господарства; регіональний розвиток, інновації і трансфер технологій, охорона довкілля, освіта; соціальна співпраця; культура і спорт; невідкладна допомога і охорона здоров'я; запобігання надзвичайним ситуаціям; енергетика; комунікації; очищення відходів; громадська безпека.

Аналіз сучасного стану транскордонного співробітництва українських регіонів свідчить про існування певних проблем, які стримують його розвиток. Серед основних проблем дослідники [61; 73; 109] називають:

- недосконалість українського законодавства, відсутність ефективної державної регіональної політики загалом і в галузі транскордонного співробітництва зокрема, відсутність моделей і стандартів утворення та діяльності еврорегіонів, які відповідають вимогам Європейського Союзу;
- недостатня інституційна спроможність органів місцевого самоврядування. В контексті міжнародної співпраці регіонів це, насамперед, стосується обласних рад, які не мають ні відповідних підрозділів, ні кваліфікованих кадрів. А при підготовці проектів транскордонної співпраці і управління ними державними адмініст-

раціями, вони менше враховують інтереси регіонів, а більше дослухаються до думки представників центральної влади;

- низький рівень розвитку прикордонної інфраструктури;
- невміння органів місцевого самоврядування розробляти із залученням підприємств неpubлічної форми власності та громадських організацій нові цікаві проекти транскордонного співробітництва і вишукувати для них фінансування, насамперед, за програмами Європейського Союзу, ПРООН тощо;

- недостатня фінансова підтримка з боку держави програм та проектів транскордонного співробітництва і розвитку єврорегіонів, створених за участю українських регіонів;

- недосконалість національної системи підготовки фахівців у галузі транскордонного співробітництва;

- відсутність системи моніторингу та аналізу результатів діяльності органів місцевого самоврядування в галузі міжнародного співробітництва, вироблення на цій основі рекомендацій Кабінету Міністрів України і Верховній Раді України щодо внесення змін до чинної законодавчо-нормативної бази.

Нещодавно Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України на основі проведеного дослідження визначило найважливіші проблеми, які перешкоджають розвитку транскордонного співробітництва регіонів України:

- необхідність територіальним громадам або органи місцевого самоврядування узгоджувати з центральним урядом укладання угод з питань транскордонного та міжтериторіального співробітництва;

- відсутність у територіальних громад або органів місцевого самоврядування належних повноважень з питань транскордонного, міжрегіонального та міжтериторіального співробітництва;

- різні умови надання юридичного статусу новим суб'єктам транскордонного співробітництва;

- різні повноваженнями з питань транскордонного співробітництва органів публічної влади по різні боки кордону через відмінності в чинному законодавстві відповідних держав;

- нерезультативний діалог між центральним урядом та місцевими і регіональними владами з питань реалізації політики транскордонного співробітництва;

- брак власних коштів для реалізації проектів транскордонного та міжрегіонального співробітництва;

- відсутність комплексної системи підготовки фахівців у галузі транскордонного та міжрегіонального співробітництва;

- обмеження на пересування громадян;

- делегування офіційних повноважень територіальних громад України або сформованих ними органів місцевого самоврядування їх закордонним партнерам через брак фінансів на участь у заходах транскордонного та міжрегіонального співробітництва.

Відповідно для підвищення ефективності реалізації транскордонного співробітництва Міністерство рекомендує регіонам:

- здійснити аналіз існуючих (можливих) проблем, що перешкоджають транскордонному співробітництву, і визначити можливі шляхи їх розв'язання;

- визначити стимули для подальшого розвитку транскордонного співробітництва;
- провести аналіз переваг і недоліків (факторів) у транскордонному співробітництві та діяльності існуючих єврорегіонів;
- підготувати стратегії розвитку кожного єврорегіону на основі проведених досліджень та SWOT-аналізу;
- провести у єврорегіонах, утворених за участю українських регіонів, підготовку кадрів (навчання фахівців) з питань упровадження розроблених стратегій розвитку.

Як бачимо, проблеми, які перешкоджають розвитку транскордонного співробітництва, є комплексними і, відповідно, потребують комплексного підходу до їх вирішення. І починати слід із прийняття нової державної регіональної політики, реформування місцевого самоврядування і адміністративно-територіального устрою України. Після завершення формування належної територіальної, правової та фінансової основ місцевого самоврядування необхідно також налагодити навчання, підготовку та перепідготовку кадрів для органів місцевого самоврядування, враховуючи потребу в кваліфікованих спеціалістах, які мають працювати у галузі транскордонного співробітництва.

Єврорегіонам, утвореним за участю українських регіонів, варто проаналізувати діяльність єврорегіонів, що функціонують у межах ЄС за участю Польщі, Чехії, Словаччини та використати їх досвід.

Проте найголовнішою є необхідність розширення інституційних можливостей регіонів. Для цього можна, зокрема, використати і субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток регіонів, передбачивши у Порядку використання її коштів право витратити їх на такі цілі:

- створення та підтримку інституцій (зокрема діючих агенцій) регіонального та місцевого розвитку, які, працюючи на засадах публічно-приватного партнерства брали б участь у сприянні соціально-економічному розвитку територій;
- активізацію місцевої ініціативи через об'єднання зусиль активних представників територіальної громади для вирішення місцевих проблем та забезпечення ефективного використання локальних ресурсів з урахуванням місцевих особливостей (історичних, економічних, соціальних, географічних, культурних, тощо);
- стратегічне планування розвитку територій;
- підвищення конкурентоспроможності регіонів через формування місцевих господарських мереж (кластерів), розвиток малого і середнього бізнесу, стимулювання інноваційного високотехнологічного виробництва.

Крім перелічених вище заходів, у контексті подальшої реалізації державної політики підтримки та розвитку транскордонного співробітництва в Україні доцільно [61; 73; 74]:

- започаткувати щорічні доповіді з питань транскордонного співробітництва, в яких висвітлювати актуальні проблем розвитку транскордонного співробітництва та шляхи їх розв'язання;
- завершити заходи з підготовки України до підписання і ратифікації третього додаткового протоколу до Європейської Конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними владами або громадами, що сформує єдині (уніфіковані) правові рамки для створення та функціонування єврорегіонів;

- завершити формування законодавства з питань транскордонного співробітництва на основі принципів субсидіарності та публічно-приватного партнерства;
- запровадити субвенцію державного бюджету місцевим бюджетам щодо підтримки проектів транскордонного співробітництва з метою забезпечення державної підтримки розвитку транскордонного співробітництва;
- завершити процес утворення єврорегіонів по всьому периметру державного кордону України та надати їм практичну допомогу щодо зміцнення інституційної спроможності, зокрема з питань реалізації проектів та програм транскордонного співробітництва;
- покращити координацію реалізації державної регіональної політики і її складової – політики транскордонного співробітництва на національному та регіональному рівнях;
- сприяти діяльності різних асоціацій, які об'єднують суб'єктів транскордонного співробітництва, зокрема Асамблеї прикордонних регіонів і єврорегіонів, та налагодити співпрацю між національною Консультативно-дорадчою радою з питань транскордонного співробітництва і ними;
- схвалити Національну Стратегію формування та розвитку транскордонних кластерів, підготовлену Міністерством регіонального розвитку та будівництва України у співробітництві з НАН України та іншими партнерськими організаціями;
- забезпечити інтеграцію українських регіонів у загальноєвропейський простір через формування сумісної з правом ЄС законодавчої бази, освоєння ними нових інструментів реалізації транскордонної політики, впровадження кращих європейських практик у галузі транскордонного співробітництва та співпрацю з європейськими інституціями, які опікуються транскордонною співпрацею;
- забезпечити реалізацію комплексу заходів, спрямованих на постійне інформування суб'єктів транскордонного співробітництва, громадян України про основні пріоритети державної регіональної політики в галузі транскордонного співробітництва, заходи щодо їх реалізації, а також на популяризацію кращих інструментів і практик у галузі транскордонного співробітництва;
- забезпечити створення та розвиток відкритої загальнонаціональної бази проектів та практик транскордонного співробітництва;
- забезпечити в рамках реалізації державної політики транскордонного співробітництва та розвитку єврорегіонів упровадження стандартів “доброго” врядування у місцевих та регіональних органах публічної влади.

Відповідно до вимог Європейського Інструменту Сусідства і Партнерства Європейського Союзу (ЄІСП, англійською – ENPI), Стратегії його запровадження у Східному регіоні на 2007–2013 рр. [17], інших інструментів Європейського Союзу щодо підтримки транскордонного співробітництва [78], співфінансування транскордонних проектів і програм транскордонного співробітництва має здійснюватися за рахунок коштів:

- Державного і місцевого бюджетів;
- спільних операційних програм ЄІСП;
- закладених у конкретні транскордонні проекти;
- суб'єктів і учасників транскордонного співробітництва.

У зв'язку з цим важливо формувати місцеві бюджети на нових підходах, щоб у них з'явилися кошти і на транскордонну співпрацю, а також щорічно передбача-

ти такі кошти в Державному бюджеті у вигляді цільової субвенції. Про належне фінансування проектів транскордонного співробітництва, зокрема, йдеться і в постанові Верховної Ради України “Про Рекомендації парламентських слухань на тему “Про інтенсифікацію співробітництва України з Європейським Союзом у рамках євро регіонів та перспективи транскордонного співробітництва” [91].

Як відомо, Україна на сьогодні може брати участь у двох транснаціональних програмах: Південно-Східна Європа (можливості фінансування участі українських партнерів у програмі передбачені в Міжрегіональній програмі ЄСП 2007–2010) та Центральна Європа (як партнер програми Україна є членом моніторингового комітету і може брати участь у програмі за умови національного фінансового внеску та використання коштів ЄСП); Східній регіональній програмі ЄСП та чотирьох програмах прикордонного співробітництва: Україна – Польща – Білорусь, Україна – Угорщина – Словаччина – Румунія, Україна – Румунія – Молдова та “Чорне море” (механізм співфінансування на рівні проектів передбачає, що 10% коштів від бюджету проекту вноситься державою-членом Європейського Союзу та державою – партнером ЄСП). Інформацію щодо стану реалізації європейського інструмента сусідства та партнерства можна знайти на сайті Міністерство економіки України [75].

Дієвим бюджетним механізмом, який би дав змогу учасникам транскордонного співробітництва з українського боку залучати для співфінансування проектів транскордонного співробітництва кошти Європейського Союзу, могла б стати, як уже зазначалося вище, субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування проектів транскордонного співробітництва. Її намагалося запровадити Міністерство регіонального розвитку і будівництва України у 2009–2010 рр., пропонуючи кошти з неї спрямувати виключно на реалізацію інфраструктурних проектів, відібраних відповідно до визначених Верховної Ради України чи Кабінету Міністрів України пріоритетів. У сучасних економічних умовах Міністерство регіонального розвитку та будівництва України такими пріоритетами вважає реалізацію в діючих євро регіонах транскордонних проектів, основне фінансування яких передбачено в межах діючих спільних операційних програм ЄСП та забезпечення відповідності (дзеркальності) у формуванні прикордонної інфраструктури [56; 59; 61].

Для обґрунтування співфінансування транскордонних проектів і програм, конкретних об'єктів і заходів за рахунок субвенції з Державного бюджету на транскордонну співпрацю у Порядку використання коштів цієї субвенції пропонувалося передбачити необхідність надання:

- попереднього розрахунку загальної вартості проекту, оцінки загальних витрат на повну реалізацію проекту та техніко-економічного обґрунтування, розробленого за участі партнерів по транскордонному співробітництву;
- розрахунку необхідних кредитних і можливих грантових коштів, потребу в бюджетному фінансуванні з бюджету (державного і бюджету регіону), очікуваних обсягів і видів інвестицій та залучення приватного капіталу;
- оцінки впливу проекту на соціальний, економічний і просторовий розвиток території та запобігання основним ризикам;
- оцінки впливу проекту на екологічну ситуацію, техногенно-екологічну безпеку в зоні дії проекту та сталого розвитку території;
- відомостей про загальні обсяги фінансування, визначені операційними та іншими програмами ЄСП чи міжнародними джерелами для реалізації подібних

проектів за ключовими пріоритетами регіональної, структурної, безпекової, транспортної, енергетичної, екологічної політики Європейського Союзу, пріоритетами і заходами відповідних міжнародних програм, а також про очікувані обсяги основного фінансування з міжнародних джерел проекту, щодо якого подається запит на бюджетне співфінансування.

Розвиток державної регіональної політики як в Україні, так і в інших європейських державах відповідно до завдань, що стоять перед ними сьогодні, зумовив пошук нових форм транскордонного співробітництва.

Так, з'явилися “транскордонні кластери”, “транскордонні промислові зони”, “транскордонні регіони знань”, “європейські угруповання територіального співробітництва”, “об'єднання євро регіонального співробітництва” тощо.

Діяльність транскордонних промислових зон і парків, транскордонних кластерів спрямована на підвищення конкурентоспроможності територій.

Під транскордонним кластером розуміють добровільне об'єднання незалежних компаній, асоційованих інституцій, інших суб'єктів транскордонного співробітництва, які: географічно зосереджені в транскордонному регіоні (просторі); співпрацюють та конкурують; спеціалізуються в різних галузях, пов'язані спільними технологіями та навичками і взаємодоповнюють одна одну для виготовлення спільного продукту чи надання послуги, що, з рештою дає можливість отримати синергетичні чи мережеві ефекти, дифузюю знань та навичок.

Як уже зазначалося, Міністерством регіонального розвитку та будівництва України у 2008 р. розроблено Концепцію національної стратегії формування та розвитку транскордонних кластерів, в якій можна знайти також огляд міжнародного і вітчизняного досвіду щодо формування та розвитку транскордонних кластерів [61].

Європейські угруповання територіального співробітництва (ЄУТС) – це нові форми транскордонного співробітництва в рамках Європейського Союзу, які виникли з прийняттям 5 липня 2006 р. Європарламентом та Радою ЄС Регламенту № 1082/2006 щодо Європейських угруповань територіального співробітництва. Відповідно до згаданого вище Регламенту це угруповання, створені з метою полегшення та сприяння транскордонному, транснаціональному та/чи міжрегіональному співробітництву між членами Європейського Союзу з метою зміцнення економічного та соціального єднання.

Членами такого угруповання можуть бути держави-члени Європейського Союзу, органи регіональної та місцевої влади, громадські установи та організації, інші юридичні особи, а також об'єднання, які складаються з перерахованих вище членів. Діяльність Європейського угруповання територіального співробітництва регулюється згаданим Регламентом № 1082/2006, угодою та статутом, на основі якого діє таке угруповання, а у випадках, коли певні положення не знайшли відображення в Регламенті чи в угоді та статуті – національним законодавством тієї держави, де ЄУТС зареєструвало свою штаб-квартиру. ЄУТС має утворюватись членами, що розташовано на території не менше від двох держав-членів Європейського Союзу.

Відповідно до Регламенту ЄУТС повинне мати, принаймні два органи: це асамблею, яка складається з представників членів угруповання, а також президента, який представляє угруповання та діє від його імені. Кожне об'єднання для якомога ширшої реалізації своїх завдань може створювати інші органи. Їх компетенція має бути прописана в статуті угруповання. Оскільки в Регламенті не розмежовано



повноваження асамблеї та президента, то це здійснюється в статутах кожного угруповання. Спільним для всіх статутів ЄУТС є те, що асамблея визнається основним органом угруповання і що вона призначає (обирає) президента та наглядає за його діяльністю. Працює вона через утворені в її рамках комітети.

ЄУТС наділені правом мати власний бюджет та повноваження його виконувати. Вони можуть укладати контракти, наймати персонал, мати рухоме й нерухоме майно та вчиняти процесуальні дії.

У Регламенті також нічого не зазначається фінансування ЄУТС. Відповідно це розписується у їх статутах. Попри певні відмінності статутів ЄУТС переважно фінансуються зав рахунок членських внесків учасників угруповання та за підтримки Європейського Союзу.

Існують різні види ЄУТС. За ознакою членства розрізняють ЄУТС без участі держав і з їх участю, за ознакою правового регулювання – ЄУТС, що регулюються публічним правом і приватним; з обмеженою чи необмеженою відповідальністю. За ознакою форми діяльності – ЄУТС, що діють від імені своїх членів, і ЄУТС, які координують роботу своїх членів. За участю у фінансуванні їх діяльності ЄС – ЄУТС з фінансуванням ЄС і без такого фінансування.

Основними ознаками за якими Європейські угруповання територіального співробітництва відрізняються від єврорегіонів, є:

- ЄУТС обов'язково володіє правосуб'єктністю і є юридичною особою;
- учасниками ЄУТС можуть бути не тільки держави, органи регіональної чи місцевої влади, а й громадські організації та інші зацікавлені юридичні особи;
- члени ЄУТС реалізують співробітництво на всіх трьох рівнях регіональної політики Європейського Союзу: транскордонному, транснаціональному та міжрегіональному.

Перший ЄУТС – Єврометрополь Ліль-Котрійк-Турнай – утворено 28 січня 2008 р. До його складу увійшли регіони Франції та Бельгії. Організаційно цей ЄУТС складається з асамблеї (84 особи), виконавчого комітету (президент та три віце-президенти), Ради (32 члени, по 16 від кожного парламенту) та транскордонної агенції (адміністративно-технічний орган).

Крім БУТС, з'явилася ще й така форма співробітництва, як об'єднання євро-регіонального співробітництва (ОЕС). ОЕС є органом транскордонного або міжтериторіального співробітництва між територіальними громадами або владами двох чи більше держав, державними чи приватними юридичними особами, прибутковими суб'єктами, заснованими у державах-членах ЄС, що діють у спільних суспільних інтересах, та асоціаціями органів влади держав-учасниць.

Утворюється ОЕС з метою просування, підтримки та розвитку в інтересах населення співробітництва між його членами у сферах спільної компетенції та в межах повноважень, визначених внутрішнім законодавством заінтересованих держав. ОЕС є юридичною особою. Учасниками угруповання можуть бути не тільки члени Європейського Союзу, а й держави-члени Ради Європи, які не є членами Європейського Союзу, але є сторонами Третього протоколу.

Такі нові форми співробітництва у зв'язку з прийняттям Протоколу № 3 до Мадридської конвенції, який передбачає участь в об'єднаннях, схожих до ЄУТС, держав, які не є членами Європейського Союзу, але є учасниками Ради Європи, і які

ратифікували Рамкову Мадридську конвенцію та додаткові протоколи до неї, відкривають нові можливості транскордонної співпраці і для українських єврорегіонів.

Інакше кажучи, найпростішою формою транскордонного співробітництва є прямі, безпосередні контакти суб'єктів та учасників, які при довгострокових планах і певних спільних завданнях чи проєктах можуть укладати транскордонні угоди, а в разі необхідності реалізації спільних стратегій соціального, економічного, екологічного та просторового розвитку транскордонного регіону створювати координуючі структури: органи транскордонного співробітництва.

До структур, що здійснюють загальну координацію транскордонного співробітництва у різноманітних сферах, слід віднести єврорегіони, європейські угруповання територіального співробітництва (ЄУТС), об'єднання єврорегіонального співробітництва (ОЕС).

Відповідно до ст.5 Закону України “Про транскордонне співробітництво”, транскордонне співробітництво може здійснюватись:

- у межах створеного єврорегіону;
- шляхом укладання угод про транскордонне співробітництво в окремих сферах;
- шляхом установлення та розвитку взаємовигідних контактів між суб'єктами транскордонного співробітництва.

Суб'єкти транскордонного співробітництва України відповідно до законодавства, можуть обирати інші форми транскордонного співробітництва.

Вибираючи організаційні форми транскордонного співробітництва, потрібно враховувати, що:

- транскордонний регіон є територіальною системою, яка складається з підсистем, що належать різним суспільно-господарським просторам, спосіб організації його структури є комбінацією способів, на яких організовані структури складових підсистем;

- структура транскордонного регіону має поліцентричний характер і організована навколо такої кількості домінуючих осередків мережі поселень (центрів), яка дорівнює кількості різних територіальних підсистем, що входять до складу транскордонного регіону;

- кожна із цих підсистем має інший ступінь відкритості щодо свого суспільно-економічного простору, а також щодо останніх підсистем. Структура системи різною мірою віддалена від стану рівноваги (недостатня чи мінімальна чутливість системи на зміну структури) і реагує з різним запізненням на будь-які зміни. Оскільки відкритість має межі, різною є і відкритість до конкретних підсистем регіональної системи щодо переміщення людей, благ, інформації, знань та енергії;

- перехід до іншого стану структури можливий завдяки нелінійній природі зв'язків і залежностей у регіональній системі, з урахуванням існуючої різниці в межах окремих підсистем;

- зв'язки та залежності системи мають значною мірою причинно-зворотний характер. Це сприяє, з одного боку, зміцненню змін, що з'явилися в процесі функціонування системи, завдяки чому можливе досягнення різних станів. З другого боку, зворотний вплив відіграє роль механізму самоконтролю, що перешкоджає такому перебігу змін структури, які могли б загрожувати її існуванню. Так само різним може бути характер зворотних впливів щодо зв'язків та залежностей вищого

порядку, а у зв'язку з цим по-різному можуть відбуватися процеси проходження та стабілізації змін в окремих підсистемах транскордонного регіону [74].

Порівняно з моноцентричним суспільно-економічним регіоном з'являється новий вид зворотних зв'язків, пов'язаних з відносинами на рівні домінуючих центрів мережі поселень – транскордонного співробітництва;

– поліцентричний характер зумовлює нижчий порівняно з вузловим (внутрішнім) регіоном рівень інтеграції регіональної структури, що, в свою чергу, призводить до того, що зміни структури транскордонного регіону відбуваються більш повільно, і розпочаті в якійсь з підсистем, не обов'язково охоплюють цілу систему. Процеси самоконтролю відбуваються не лише в межах підсистем, а координуються через домінуючі центри, одночасно спіраючись на зв'язки між тими центрами.

Транскордонний регіон є поліструктурним об'єктом, оскільки за визначенням, поліструктурність допускає синхронне співіснування формальних, змістових і повних структур, які властиві різним комбінаціям відносин і перетворень, виявленим на всіх рівнях функціонування системи, і які охоплюють як цілі підсистеми, так і окремі елементи. Тому основним підходом до дослідження транскордонних регіонів є системно-структурний аналіз.

Зауважимо, що, крім Європейського Союзу, важливими донорами, які підтримують проекти транскордонного співробітництва в Україні, є Канадська Агенція Міжнародного розвитку (КАМР), Швейцарська Агенція з Розвитку та Співробітництва (ШАРС), Агенція США з міжнародного розвитку (АМР США), Фонд Сороса – Інститут “Відкрите суспільство”, Посольство Королівства Норвегії в Україні, Посольство Нідерландів в Україні та ін.

Отож проекти та програми як комплекси (системи) заходів суб'єктів і учасників транскордонного співробітництва можуть бути національними або спільними та отримувати державну підтримку в різних формах, зокрема за державними програмами розвитку транскордонного співробітництва відповідно до Закону України “Про транскордонне співробітництво”, яким урегульовані правові, організаційні та економічні питання розвитку транскордонного співробітництва та його державної фінансової підтримки [38]. Міжнародні зв'язки і стандарти в системі місцевого самоврядування України, які становлять теоретичну основу міжнародної співпраці адміністративно-територіальних одиниць субнаціонального та субрегіонального рівнів, викладені М.О. Баймуратовим [2].

Розглянувши детально транскордонне співробітництво, як основний на сьогоднішній день вид міжнародної співпраці, звернемося до з'ясування суті інших її видів: “міжрегіонального співробітництва”, “міжтериторіального співробітництва”.

Термін “міжрегіональне співробітництво” вживається в Статуті Асамблеї європейських регіонів, де під ним розуміють будь-які зв'язки, встановлені між регіонами, що належать до різних держав [108].

Однак з плином часу цей термін уже не міг позначати нові види співробітництва, які з'явилися у Європі. Тут мається на увазі те, що у зв'язку з децентралізацією повноважень у міжнародні відносини почали вступати відповідно до національного законодавства не лише регіони, а й адміністративно-територіальні одиниці та органи самоврядування як субрегіонального, так і первинного(базового) рівня, причому не обов'язково сусідніх територій (транскордонне співробітництво). Так з'явилося поняття міжтериторіального співробітництва, введене Протоколом № 2

до Європейської рамкової конвенції про транскордонну співпрацю між територіальними громадами або властями (м. Страсбург, 1998) [98].

Відповідно до цього документа міжтериторіальне співробітництво означає будь-яку взаємоузгоджену діяльність між територіальними громадами або владами двох чи більше договірних сторін, крім відносин транскордонного співробітництва між розділеними кордоном сусідніми адміністративно-територіальними одиницями та публічними органами влади, що їх представляють, включаючи укладення угод про співробітництво між територіальними громадами чи сформованими ними органами влади.

Міжтериторіальне співробітництво визначають ще як дво-, три- або багатостороннє співробітництво між місцевими і регіональними органами влади (напів-громадські і приватні суб'єкти також можуть бути включені у цей контекст), що здійснюється між несуміжними територіями [123].

Таким чином, найбільш широким поняттям є міжтериторіальне співробітництво, яке визначає право будь-якого публічного органу влади адміністративно-територіальних одиниць однієї держави співпрацювати з будь-якими відповідними публічними органами влади адміністративно-територіальних одиниць інших держав. Конституція України визначає такі адміністративно-територіальні одиниці: Автономну республіку Крим, області, райони, міста, міські райони, селища або села.

Міжрегіональне співробітництво окреслює правові рамки міжнародної співпраці адміністративно-територіальних одиниць субнаціонального рівня. Відповідно до Конституції України це Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь.

У преамбулі до Протоколу № 2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонну співпрацю між територіальними громадами або властями йдеться про те, що транскордонне співробітництво здійснюється між органами влади адміністративно-територіальних одиниць сусідніх держав, а між органами влади адміністративно-територіальних одиниць держав, які не є сусідами – міжтериторіальне.

Отже, поняття “міжтериторіальне” та “міжрегіональне” співробітництво можна вживати як ідентичні тільки в тому разі, коли під словом “територія” розуміємо “регіон”.

Останнім часом почали використовувати ще й термін “транснаціональне співробітництво”, під яким розуміється співпраця між національними, регіональними і місцевими органами влади щодо програм та проектів. Ця форма співробітництва охоплює великі суміжні території і включає суб'єкти, принаймні двох держав-членів Європейського Союзу і/або країн, які не є членами Європейського Союзу.

Прикладом цього є Організація субрегіонального співробітництва держав Балтійського моря (ОСС ДБМ) та Регіональна рада для співробітництва на регіональному рівні, що діє в рамках Ради Баренц-Євро-Арктичного регіону (РБСААР).

Як видно, всі види міжнародного співробітництва мають сприяти сталому розвитку та конкурентоспроможності українських регіонів, їх інтеграції в загальноєвропейський простір.

### Контрольні питання

1. Які основні напрями вдосконалення територіальної організації державної влади та регіональної системи органів виконавчої влади в Україні?
2. Охарактеризуйте правовий статус, компетенцію та принципи діяльності місцевих державних адміністрацій у системі органів виконавчої влади України. На основі використання законодавчих актів класифікуйте повноваження місцевих державних адміністрацій на галузеві й делеговані та представте їх у формі таблиці.
3. Використовуючи законодавчі акти України, здійсніть класифікацію повноважень органів місцевого самоврядування у сфері соціального захисту населення, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту на власні й делеговані. Покажіть схематично модель взаємодії органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади та з підприємствами різних форм власності.
4. У чому полягають основні суперечності взаємовідносин між органами публічної влади різних рівнів?
5. Що означає "реформа публічної влади" для суспільства України та які основні напрями її реалізації?
6. Які документи формують правові засади реалізації державної регіональної політики в Україні?
7. Охарактеризуйте існуючу систему адміністративно-територіального устрою України та назвіть напрями її удосконалення.
8. Визначте роль місцевого самоврядування в регіональному управлінні. Які трансформації необхідні для підвищення його ефективності?
9. Наскільки функціонування системи регіонального управління відповідає європейській практиці?
10. Представте схематично структуру обласної державної адміністрації. Розкрийте її основні функції та повноваження. Охарактеризуйте її роль та місце в системі органів виконавчої влади.
11. Дайте визначення поняття інновацій в регіональному управлінні та назвіть їх специфічні характеристики.
12. Для вирішення яких завдань необхідні інновації в регіональному управлінні на сучасному етапі?
13. У чому полягають основні відмінності ризиків застосування інноваційних рішень у приватному і державному секторах?
14. Назвіть суб'єктів формування інноваційних рішень у регіональному управлінні.
15. Які суб'єкти є домінуючими у традиційному та інноваційному регіональному управлінні? Чому?
16. У чому полягають особливості застосування системного підходу до регулювання земельних відносин на регіональному рівні?
17. Які необхідно розробити заходи щодо забезпечення ефективного землекористування на регіональному рівні?
18. Яким чином забезпечується запровадження сучасних методів управління та планування управління земельними ресурсами на регіональному рівні?
19. Визначте основні концептуальні засади управління земельними ресурсами та розвитку земельних відносин на регіональному рівні на довгострокову перспективу.
20. Сформулюйте мету та завдання управління земельними ресурсами на державному рівні.

21. Які можливо виділити домінуючі складові управління земельними ресурсами на місцевому рівні?
22. Яким чином забезпечується реалізація концептуальних напрямів розвитку земельних відносин на регіональному рівні?
23. Які органи влади здійснюють формування і реалізацію регіональної політики в інноваційній сфері в Україні?
24. Сформулюйте визначення регіональної інноваційної системи (РІС) та назвіть її головні характеристики.
25. Які типи об'єктів відносять до інноваційної інфраструктури?
26. У чому подібність та відмінність кластерів, технопарків, наукових парків і технополісів?
27. Яка роль бізнес-інкубатора у забезпеченні інноваційного розвитку регіону та формування РІС?
28. Назвіть форми державної підтримки інноваційного розвитку регіонів.
29. У чому полягає специфіка планування інноваційного розвитку регіону?
30. Які основні складові технології розробки і впровадження регіональної стратегії інноваційного розвитку?
31. Які нормативно-правові акти регулюють діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері інноваційного розвитку регіонів?
32. Розкрийте сутність та складові міжнародної співпраці регіонів.
33. Які документи регулюють міжнародну співпрацю регіонів в Україні?
34. Назвіть суб'єктів міжнародної співпраці регіонів. Які з них на сьогодні відіграють провідну роль?
35. Назвіть функції і права органу транскордонного співробітництва.
36. Розкрийте сутність принципів, необхідних для здійснення ефективного транскордонного співробітництва регіонів України.
37. Назвіть напрями і можливості розвитку міжнародної співпраці для регіонів України.
38. Розкрийте сутність європейських угруповань територіального співробітництва.
39. Яка роль міжнародних програм і проектів щодо стимулювання транскордонного співробітництва вітчизняних регіонів?

#### Список використаних джерел

1. *Афонасова М. А.* Механізми територіального розповсюдження і дифузії інновацій / М. А. Афонасова. – Режим доступу : <http://www.rae.rz.uk/arj/2008/-10/Afonasova.pdf>
2. *Баймуратов М. О.* Міжнародні зв'язки і стандарти в системі місцевого самоврядування України : підруч. / М. О. Баймуратов // Муніципальне право України / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінкомінтер, 2001. – 352 с.
3. *Беленький П. Ю.* Зовнішньоекономічна діяльність регіонів / П. Ю. Беленький, Н. А. Мікула // Регіональна політика : методологія, методи, практика / НАН України. Ін-т регіон. дослідж. / (відпов. ред. акад. М. І. Долішній). – Львів: [б. в.], 2001.
4. *Богорад О. Д.* Регіональна економіка : словник-довідник / О. Д. Богорад, О. М. Невелєв, В. М. Падалка, М. В. Підмогильний. – К. : [б. в.], 2004. – 346 с.
5. *Вакуленко В. М.* Державна регіональна політика : навч. посіб. / В. М. Вакуленко, Н. М. Гринчук. – К. : [б. в.], 2007. – 112 с.

6. Васильєв А. А. Применение инновационных технологий в муниципальном управлении / А. А. Васильев. – Режим доступа : <http://vasilievaa.narod.ru/mu/statrab/stat/vasil/InnovMU.htm>
7. Васильєва Л. М. Бізнес-інкубатори як частина інфраструктури підтримки малого підприємництва / Л. М. Васильєва. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Dtr\\_ep/2010\\_1/files/EC110\\_11.pdf](http://nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_ep/2010_1/files/EC110_11.pdf)
8. Гладкий Ю. Н. Основы региональной политики : учеб. / Ю. Н. Гладкий, А. И. Чистобаев. – М. : [б. в.], 1998. – С. 191.
9. Глосарій термінів Європейського Союзу. – Режим доступу : <http://europa.dovidka.com.ua/ee.html>.
10. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : моногр. / за ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – 820 с.
11. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с. – (Вища освіта ХХІ століття).
12. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування : моногр. / кол. авт. : за заг. ред. проф. О. Ю. Оболенського. – Хмельницький : Поділля, 1999. – 570 с.
13. Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордне співробітництво між територіальними общинами або властями (Страсбург, 9 листоп. 1995 р.), ратифікований Законом України № 1879-IV від 24 черв. 2004 р. – Режим доступу: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Ukrainian/159-Ukrainian.pdf>
14. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ–ХХІ століть : нові пріоритети / М. І. Долішній. – К. : Наукова думка, 2006. – 512 с.
15. Дяченко М. І. Концептуальні засади впровадження управлінських інновацій на підприємствах / М. І. Дяченко. – Режим доступу : <http://www.kneu.kiev.ua/data/upload/publication/main/ua/717/32r042j9.doc>
16. Європейська рамкова конвенція про транскордонну співпрацю між територіальними общинами або властями (21 трав. 1980 р., м. Мадрид). – Рада Європи. – Режим доступу : [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_106](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_106).
17. Європейський інструмент сусідства та партнерства. Стратегія на 2007–2013 рр. – Режим доступу : [www.center.gov.ua/data/upload/news/main/ua](http://www.center.gov.ua/data/upload/news/main/ua).
18. Закон України про асоціації органів місцевого самоврядування : прийнятий 16 квіт. 2009 р. № 1275-VI // Правовий портал України. – Режим доступу : [www.lawua.info](http://www.lawua.info)
19. Закон України про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : прийнятий 6 квіт. 2004 р. № 1667-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 35–36. – Ст. 491.
20. Закон України про генеральну схему планування території України : прийнятий 7 лют. 2002 р. № 3059-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 30. – Ст. 204.
21. Закон України про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : прийнятий 23 берез. 2000 р. № 1602-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 25. – Ст. 195.
22. Закон України про державну підтримку малого підприємництва : прийнятий 19 жовт. 2000 р. № 2063-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 51–52. – Ст. 447.

23. Закон України про державну службу : прийнятий 16 груд. 1993 р. № 3723-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
24. Закон України про землеустрій : прийнятий 22 трав. 2003 р. № 858-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 282.
25. Закон України про інноваційну діяльність : прийнятий 4 лип. 2002 р. № 40-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 36. – Ст. 266.
26. Закон України про місцеве самоврядування в Україні : прийнятий 21 трав. 1997 р. № 280/97 // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
27. Закон України про місцеві державні адміністрації : прийнятий 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
28. Закон України про наукові парки : прийнятий 25 черв. 2009 р. № 1563-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2009. – № 51. – Ст. 757.
29. Закон України про наукову і науково-технічну діяльність : прийнятий 13 груд. 1991 р. № 1977-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 12. – Ст. 165.
30. Закон України про наукову і науково-технічну експертизу : прийнятий 10 лют. 1995 р. № 51/95 // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 9. – Ст. 56.
31. Закон України про охорону навколишнього природного середовища : прийнятий 25 червня 1991 р. № 1264-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
32. Закон України про оцінку земель : прийнятий 11 груд. 2003 р. № 1378-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 15. – Ст. 229.
33. Закон України про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні : прийнятий 16 січ. 2003 р. № 433-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 13. – Ст. 93.
34. Закон України про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки : прийнятий 11 лип. 2001 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 253.
35. Закон України про розмежування земель державної і комунальної власності : прийнятий 5 лют. 2004 р. № 1457-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 38. – Ст. 411.
36. Закон України про спеціальний режим інвестиційної і інноваційної діяльності технологічних парків : прийнятий 16 лип. 1999 р. № 991-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 40. – Ст. 363.
37. Закон України про стимулювання розвитку регіонів : прийнятий 8 верес. 2005 р. № 2850-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 548.
38. Закон України про транскордонне співробітництво : прийнятий 24 черв. 2004 р. № 1861 // Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1861-15>
39. Збірник “Нова державна регіональна політика в Україні” / за ред. В. С. Куйбіди. – К. : Крамар, 2009. – 232 с.
40. Земельний кодекс України. – К. : Атіка, 2001. – 96 с.
41. *Иванов В. Н.* Инновационные социальные технологии государственного и муниципального управления / В. Н. Иванов, В. И. Патрушев. – 2-е изд., переруб. и доп. – М. : ЗАО Изд-во “Экономика”, 2001. – 327 с.
42. Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні / Дацишин М., Керецман В. – К. : К.І.С., 2007. – 102 с.



43. *Казаков М. А.* Инновации и лидерство на региональном уровне управления: технологический подход / М. А. Казаков // Социология и социальная работа. Вестник Нижегород. ун-та им. Н. И. Лобачевского. – 2009. – № 1 (13). – С. 13–17. – Режим доступа : <http://www.vestnik@unn.ru>
44. *Кашкаръов Г. В.* Використання інноваційних технологій як шлях покращення якості професійної підготовки магістрів / Г. В. Кашкаръов. – Режим доступу : [http://www.bdpu.org/scientific\\_published/2006/pedagogics\\_3\\_2006/33.doc/.../file](http://www.bdpu.org/scientific_published/2006/pedagogics_3_2006/33.doc/.../file)
45. *Князев С. Н.* Управление инновациями и инновации в управлении / С. Н. Князев, И. И. Ганчеренок // Університет. наук. зап. – 2007. – № 3 (23). – Режим доступу : <http://www.univer.km.ua/visnyk/1356.pdf>
46. Конституція України : прийнята на п'ятій сес. Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
47. Концепція вдосконалення земельних відносин на 2006–2015 роки. Проект. – Режим доступу : <http://kivaliv.kiev.ua>
48. Концепція державної регіональної політики від 2 лип. 2008 р. // Офіційний веб-сайт М–ва регіон. розвитку та будівництва України. – Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua>
49. Концепція реформи адміністративно-територіального устрою в Україні, Концепція реформування місцевого самоврядування в Україні, Концепція удосконалення системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. – Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua>
50. Концепція створення кластерів в Україні від 29 серп. 2008 р. / М–во економіки України – Режим доступу : [http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/printable\\_article?art\\_id=121164](http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=121164)
51. Концепція формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування : розпоряд. Кабінету Міністрів України від 8 квіт. 2009 р. № 385-р // Офіц. веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua)
52. *Краснова В. В.* Мировой опыт развития технопарков / В. В. Краснова, Т. В. Безчасная // Проблемы развития внешнеэкономических связей и привлечения иностранных инвестиций : региональный аспект / Сб. науч. тру. В 2-х ч. Донецк : ДонНУ, 2008. – Ч. 2. – С. 484–489.
53. *Куйбіда В. С.* Місцеве самоврядування – необхідні зміни / В. С. Куйбіда // Освіта регіону. Політологія, психологія, комунікації. – 2009. – № 3. – С. 34–49.
54. *Куйбіда В. С.* Проблеми та перспективи функціонування місцевих органів виконавчої влади / В. С. Куйбіда // Освіта регіону. Політологія, психологія, комунікації. – 2010. – № 4. – С. 94–104.
55. Куйбіда В. Перспективи формування нової державної регіональної політики : Збірник матеріалів та документів “Проблеми формування добросчесного, належного місцевого врядування” / В. Куйбіда. – К. : Атіка, 2008. – С. 319–326.
56. *Куйбіда В.* Регіональна політика : правове регулювання. Світовий та український досвід / В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук, Т. Забуковець-Ковачич / за заг. ред. Р. Ткачука. – К. : Леста, 2010. – 224 с.
57. Куйбіда В. Реформа, через яку не переступили / В. Куйбіда // Дзеркало тижня, вересень 2008 р. – С. 6.

58. Куйбіда В. С. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах. / зб. ; В. С. Куйбіда, В. Толкованов. – К. : ТОВ Поліграф. Центр “Крамар”, 2010. – 258 с.
59. Куйбіда В. С. Генеза територіальної організації України : конституційно-правові аспекти : моногр. / В. С. Куйбіда, І. Я. Засць. – Харків : Вид-во “Клуб сімейного дозвілля”, 2010. – 480 с.
60. Куйбіда В. С. Сучасні проблеми і регіональні особливості місцевого самоврядування в Україні / В. С. Куйбіда; відп. ред. І. В. Розпутенко; Укр. акад. держ. упр. при Президентові України. – Л.: Літопис, 2001. – 176 с.
61. Куйбіда В. С. Транскордонне співробітництво та розвиток транскордонних кластерів / В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук, В. В. Толкованов / Збірник. – К. : Крамар, 2009. – 242 с.
62. Куйбіда В. С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні / В. С. Куйбіда. – Львів : Літопис, 2001. – 375 с.;
63. Куйбіда В. С. Нова державна регіональна політика в Україні / В. С. Куйбіда, О. М. Іщенко, А. Ф. Ткачук, В. В. Толкованов, Є. О. Фишко, М. С. Куйбіда, Х. В. Приходько. Збірник науково-аналітичних матеріалів, нормативно-правових актів та навчально-методичних документів у галузі регіонального розвитку / заг. ред. В. С. Куйбіди. – К. : Крамар, 2009. – 232 с.
64. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування / В. С. Куйбіда : моногр. / за ред. Ю. П. Лебединського. – К. : МАУП, 2004. – 432 с.
65. Куйбіда В. С. Реформа місцевого самоврядування назріла давно // Віче. – 2004. – листоп. – № 152.
66. Куйбіда В. С. Самоврядування територіальної громади : моногр. / В. С. Куйбіда, І. К. Кавер. – Львів : Літопис, 2006. – 108 с.
67. Куйбіда В. С. Сучасні проблеми і регіональні особливості місцевого самоврядування В. С. Куйбіда. – Львів : Літопис, 2001. – 178 с
68. Куйбіда В. С. Перспективи формування нової державної регіональної політики // Проблеми формування добрососуського, належного місцевого врядування : зб. матеріалів та док. / В. С. Куйбіда; заг. ред. М. Пухтинського. – К. : Атіка, 2008. – С. 319–326.
69. Ларина Н. И. Региональная политика в странах рыночной экономики / Н. И. Ларина, А. А. Кисельников. – М. : [б. и.], 1998. – С. 44.
69. Лобачева Г. К. Технологический менеджмент : учебно-метод. пособ. / Г. К. Лобачева, Ю. Л. Беляева, А. П. Фоменко. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2004. – 116 с.
70. Методичні матеріали для інформаційно-консультаційної підтримки об'єктів інноваційної інфраструктури та забезпечення їх взаємодії // Офіц. сайт Держ. ком. з питань науки, інновацій та інформації України. – Режим доступу : [http://www.dkni.gov.ua/images/stories/metod\\_mater\\_innov.doc](http://www.dkni.gov.ua/images/stories/metod_mater_innov.doc)
71. Микитюк П. П. Інноваційний менеджмент : навч. посіб. / П. П. Микитюк. – Тернопіль : Економічна думка, 2006. – 295 с.
72. Михненко А. М. Інновації в управлінні суспільним розвитком : навч. посіб. / А. М. Михненко, В. Д. Бакуменко, С. О. Кравченко. – К. : НАДУ, 2009. – 116 с.
73. Мікула Н. Єврорегіони: досвід та перспективи : моногр. / Н. Мікула. – Львів : ІРД НАН України, 2003. – 222 с

74. Мікула Н. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво : моногр. / Н. Мікула. – Львів : ІРД НАН України, 2004. – 395 с.
75. Міністерство економіки України. Інформаційна довідка щодо європейського інструмента сусідства та партнерства. – Режим доступу : [me.kmu.gov.ua/control/publish/article/main?art\\_id=84109&cat\\_id=80873](http://me.kmu.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=84109&cat_id=80873)
76. Нежиборець В. Інноваційна інфраструктура : проблеми, перспективи, рішення / В. Нежиборець // Теорія і практика інтелект. власності. – 2007. – № 5. – С. 60–69.
77. Нижник Н. Р. Національна безпека України / Н. Р. Нижник, Г. П. Ситник, В. Т. Білоус. – К., 2000. – С. 218.
78. План дій Україна – Європейський Союз. Європейська політика сусідства. – Режим доступу : // <http://fр6-nip.kiev.ua/index.php?p=plan>.
79. Портер М. Конкуренція / М. Портер. – М. : Издательский дом “Вильямс”, 2005. – 608 с.
80. Посібник з кластерного розвитку. Україна : послуги з підтримки МСП в пріоритетних регіонах – К. : [б. в.], 2006 р. – 38 с. – Режим доступу : <http://economy-mk.gov.ua/download/books/ClusterHandbookUkr.pdf>
81. Потапова Е. В. Методологические подходы стратегического планирования инновационного развития региона / Е. В. Потапова, О. А. Строева. – Режим доступа : [http://www.rusnauka.com/10\\_NPE\\_2010/Economics/60438.doc.htm](http://www.rusnauka.com/10_NPE_2010/Economics/60438.doc.htm)
82. Про адміністративно-територіальний устрій України : проект нової редакції Закону України // Офіц. веб-сайт М–ва регіон. розвитку та будівництва України. – Режим доступу : [www.minregionbud.gov.ua](http://www.minregionbud.gov.ua)
83. Про засади державної регіональної політики: проект Закону України // Офіц. веб-сайт М–ва регіон. розвитку та будівництва України. – Режим доступу : [www.minregionbud.gov.ua](http://www.minregionbud.gov.ua)
84. 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>
85. 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>
86. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України № 538/2001 від 21 лип. 2001 р. від 22 лип. 1998 р. // Правовий портал України. – Режим доступу : [www.lawua.info](http://www.lawua.info)
87. Про Концепцію державної регіональної політики : Указ Президента України від 25 трав. 2001 р. № 341/2001. – Режим доступу: <http://www.rada.kiev.ua>
88. Про місцеве самоврядування в Україні: проект нової редакції Закону України // Офіц. веб-сайт М–ва регіон. розвитку та будівництва України. – Режим доступу : [www.minregionbud.gov.ua](http://www.minregionbud.gov.ua)
89. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України № 1085 від 9 груд. 2010 р. // Офіц. вісн. Президента України. – № 32 (156). – Ст. 1026.
90. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР : Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 берез. 1981 р. № 1654-Х // Правовий портал України. – Режим доступу : [www.lawua.info](http://www.lawua.info)

91. Про Рекомендації парламентських слухань на тему “Про інтенсифікацію співробітництва України з Європейським Союзом у рамках єврорегіонів та перспективи транскордонного співробітництва : Постанова Верховної Ради України від 27 черв. 2007 р. № 1242-V. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1242-16>
92. Про технологічні парки // Офіційний сайт Держ. ком. з питань науки, інновацій та інформації України. – Режим доступу : [http://www.dkni.gov.ua/index.php/uk/component/blog\\_calendar/?year=2010&month=10&day=07&modid=58](http://www.dkni.gov.ua/index.php/uk/component/blog_calendar/?year=2010&month=10&day=07&modid=58)
93. Проблеми децентралізації : національний та міжнародний досвід : зб. матеріалів та док. / наук. ред. М. Пухтинський. – К. : Атіка-Н, 2006. – 744 с.
94. Проект закону України про засади державної регіональної політики. – Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua>
95. Проект Концепції державної регіональної політики. – Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua>
96. Проект Концепції реформи місцевого самоврядування в Україні // Офіц. веб-сайт М-ва регіон. розвитку та будівництва України. – Режим доступу : <http://www.lawua.info>
97. Проект Концепції реформування адміністративно-територіального устрою України // Офіційний веб-сайт Міністерства регіонального розвитку та будівництва України. – Режим доступу : [www.lawua.info](http://www.lawua.info)
98. Протокол № 2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонну співпрацю між територіальними общинами або властями, який стосується міжтериторіальної співпраці (Страсбург, 1998 р.). – Режим доступу : [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_520](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_520).
99. Региональное развитие : опыт России и Европейского союза. – М., 2000. – 58 с.
100. Регіональна економіка : підруч. – К. : ВЦ “Академія”, 2008. – 416 с.
101. Регіональна політика : правове регулювання. Світовий та український досвід. Видання друге, доповнене / за заг. ред. А. Ткачука. – К. : Леста, 2011. – 260 с.
102. Регулювання земельних відносин у сучасному місті : моногр. / за ред. В. М. Вакулєнка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2009. – 154 с.
103. Режим доступу : [www.minregionbud.gov.ua](http://www.minregionbud.gov.ua)
104. Реформа публічного управління в Україні : виклики, стратегії, майбутнє : моногр. / відп. редактор І. А. Грицяк. – К. : [б. в.], 2009. – 240 с.
105. Клепко С. Ф. Наукова робота і управління знаннями : навч. посіб. / С. Ф. Клепко. – Полтава : ПОППО, 2005. – 201 с.
106. Современные инновационные структуры и коммерциализация науки / А. А. Мазур, И. Б. Гагауз, Б. В. Гринев и др. ; под ред. А. А. Мазура. – Х. : Харьков. технологии, 2003. – 352 с.
107. Соловійов В. П. Інноваційний розвиток регіонів: питання теорії та практики : моногр. / В. П. Соловійов, Г. І. Кореняко, В. М. Головатюк. – К. : Фенікс, 2008. – 224 с.
108. Студенніков І. Транскордонне співробітництво та його місце в регіональному розвитку / І. Студенніков // Регіональна політика в країнах Європи : Уроки для України / Київ. центр Ін-ту Схід-Захід; за ред. С.Максименка. – К. : Логос, 2000. – 171 с.

109. *Студенников І.* Транскордонне співробітництво як крок до визначення концепції регіональної політики / І. Студенников // На шляху до Європи. Український довід єврорегіонів. / за ред. С. Максименка. – К. : Логос. – С. 94–95.
110. *Трифонов В. А.* Пути инновационного взаимодействия органов местного самоуправления и градообразующих предприятий / В. А. Трифонов, М. М. Лобанов. – Режим доступа : [http://www.lib.tpu.ru/fulltext/v/Bulletin\\_TPU/2007/v310/i3/27.pdf](http://www.lib.tpu.ru/fulltext/v/Bulletin_TPU/2007/v310/i3/27.pdf)
111. Українська асоціація бізнес-інкубаторів та інноваційних центрів. – Режим доступу : <http://www.novokolo.info/ua/organisations/>
112. *Федорчак О. В.* Проектний підхід як інноваційний механізм державного управління / О. В. Федорчак. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej3/txts/TEKNOLOGIYA/02-FEDORCHAK.pdf>
113. *Федулова Л. І.* Організаційні механізми формування результативної регіональної інноваційної системи / Л. І. Федулова // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 4 (13). – С. 157–165.
114. *Харів П. С.* Інноваційна діяльність підприємства та економічна оцінка інноваційних процесів : моногр. / П. С. Харів. – Тернопіль : Екон. думка, 2003. – 326 с.
115. *Хачатурян Х. В.* Інноваційні зміни у функціях і стратегічних орієнтирах системи державного управління / Х. В. Хачатурян // Державне управління: теорія та практика. – 2005. – № 2. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej2/txts/philo/05xxvsdu.pdf>
116. *Чудаєва І. Б.* Наукові парки: суть, функції та перспективи створення / І. Б. Чудаєва. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/chembiol/nvnlto/211-352\\_Czud.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/chembiol/nvnlto/211-352_Czud.pdf)
117. *Шабаров А. Б.* Формирование стратегии инновационного развития региона / А. Б. Шабаров, А. В. Шевцов // Сов рем. аспекты экономики. – 2004. – № 11. – С. 58–66.
118. Assembly of European Region.Statutes / Офіц. сайт. – Режим доступу. – <http://www.aer.eu/en/home.html>
119. Declaration of the Assembly of European Regions on Regionalism in Europe. – Strasbourg, 1996 / Українська версія. – Режим доступу : [http://www.aer.eu/fileadmin/user\\_upload/Press-Comm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/ua/DR\\_UKRAINE\[1\].pdf](http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/Press-Comm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/ua/DR_UKRAINE[1].pdf)
120. European Commission. EU in world. European Neighborhood Policy. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/world/enp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm)
121. European Commission. Regional Policy. Structural Funds regulations 2007–2013. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/newreg10713\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/newreg10713_en.htm)
122. Practical Guide to Cross-border Cooperation / Third Edition 2000/Phare/AEBR/ EC. – Режим доступу : [www.aebr.eu/files/publications/lace\\_guide.en.pdf](http://www.aebr.eu/files/publications/lace_guide.en.pdf)
123. Tschudi H-M. Promoting transfrontier co-operation: an important factor of democratic stability in Europe. – Strasbourg, 4-6 June 2002/ H-M. Tschudi – Strasbourg , 2002.
124. International Association of Science Parks. – Режим доступу : <http://www.iasp.ws/publico/index.jsp?enl=2>
125. World Technopolis Assotiation. – Режим доступу : <http://www.wtanet.org/Emain mf>



# **Тема 9**

## **ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН З ПИТАНЬ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ**





## Тема 9

# ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН З ПИТАНЬ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

### 9.1. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

Світова практика застосування місцевих і регіональних систем управління свідчить про безліч підходів, на вибір яких впливають такі фактори, як режим і устрій держави, неоднаковий підхід до розуміння сутності та природи державної влади, розмежування адміністративно-територіальних одиниць на “природні” та “штучні”, національні й історичні особливості та традиції тощо.

Рівень розвитку суспільства, ступінь його демократичності характеризуються кількістю різноманітних інститутів, які в ньому з’являються, та “якістю” їх діяльності. Для з’ясування перспектив розвитку інституту місцевого і регіонального самоврядування в Україні, усвідомлення позитивних і негативних аспектів його функціонування проаналізуємо особливості його організації крізь призму певної узагальненої методології.

На ґрунті історичного минулого деяких країн, особливостей їх політичної еволюції, становлення правової системи, різного роду соціальних катаклізмів у світі склалися кілька моделей місцевого самоврядування. У більшості країн світу управління неможливо здійснювати виключно з центру. Як зазначав відомий французький вчений А. Токвіль, “центральна влада, якою б освіченою та вправною вона не була, не в змозі одна охопити всі питання життя великого народу. Вона не може цього зробити, оскільки подібне завдання перевищує всі межі людських можливостей. Коли така влада намагається виключно лише своїми силами створити та привести в дію безкінечну множинну різних суспільних механізмів, вона змушена буде або задовольнитися далеко неповними результатами, або її зусилля будуть просто марні” [23].

Наприкінці 80–х рр. XX ст. асигнування Європейського Співтовариства (ЄС) у сферу регіональної політики використовувалися в основному для фінансування заходів на розвиток регіонів, що визначалися державою (національними урядами). Значним недоліком системи було те, що надходження коштів до Співтовариства практично не перевірялися, відсутня також координація з іншими інструментами регіональної політики ЄС. Крім того, цей фактор сприймався Співтовариством як незадовільний, оскільки кошти Фонду регіонального розвитку (далі – Фонд) концентрувалися не в особливо бідних регіонах, а надавалися знижки на внески країн-членів ЄС, і тому цілі конвергенції фінансувалися недостатньо.

У 1979 р. Рада ЄС за пропозицією Європейської Комісії ухвалила перші зміни у діяльності Фонду і визнала за необхідне самостійно забезпечувати “специфічні” заходи регіонального розвитку. Для фінансування таких заходів було створено “відділ без квот” на фінансування якого виділялося 5% загального обсягу коштів Фонду. Розвиток цих допоміжних програм узгоджувався між Комісією ЄС і країнами-членами Співтовариства і вважався ефективним на територіях, де національних програм розвитку не було. Таким чином було створено інструментарій та зроблено перші позитивні кроки до розробки власної регіональної політики ЄС.

Вступ в ЄС нових “бідних”, переважно аграрних країн (Греція – 1981 р., Португалія й Іспанія – 1986 р.) надав Співтовариству більш сільськогосподарського змісту, призвів до зростання витрат Європейського Фонду регіонального розвитку та внутрішніх податків. Збільшення диспропорцій між регіонами й країнами, намагання регіонів посилити своє значення на противагу централізованім діям ЄС, неспроможність ЄС швидко адаптувати до свого економічного простору нові європейські держави змусили розробляти нову наднаціональну регіональну політику.

З метою формування Єдиного європейського ринку з 1988 р. розвиток регіональної політики виокремлюється як пріоритетний напрям функціонування ЄС. З прийняттям у 1986 р. Єдиного Європейського Акта у Договорі про ЄС з’явився спеціальний розділ, який об’єднав різні інструменти економічної політики, спрямовані на зближення рівнів розвитку країн-членів під загальною назвою “Економічне і соціальне об’єднання” (ст. 130а–130е), які визначають зміст та цілі регіональної політики ЄС. Так, у ст. 130а зазначено: “З метою гармонійного розвитку в цілому, Співтовариство продовжує розширювати діяльність, спрямовану на посилення свого економічного та соціального єднання. Зокрема, Співтовариство намагається скоротити диспропорції між різними регіонами та ліквідувати відсталість регіонів, які перебувають в несприятливих умовах”. Відповідно до ст. 130е визначається завдання для Європейського Фонду регіонального розвитку: “зробити внесок в усунення значних регіональних диспропорцій у Співтоваристві шляхом участі в розвитку та структурній перебудові регіонів, що відстають у розвитку, а також у конверсії індустриальних регіонів, які перебувають у занепаді”.

Для здійснення зазначеної мети (1988 р.) докорінною реформою Структурних Фондів передбачено повний перегляд складу та методів застосування “інструментів структурної політики”, спрямованих на регіональний розвиток, забезпечення зайнятості населення, освіти, а також на розвиток аграрних районів [8 , с. 17].

Допомога основним регіонам через Структурні Фонди призвела до суттєвого збільшення бюджетних витрат. Заснований перший “пакет” регіональних проєктів (програма), фінансування ЄС на 1988–1993 рр., незважаючи на певні переваги, став об’єктом обґрунтованої критики, передусім через невизначеність критеріїв та розмитість адресності фінансування, які, по суті, відтворювали недоліки національних “генеральних грантів” на розвиток.

Після підписання Маастрихтської угоди, що передувало утворенню економічного союзу і введенню єдиної грошової одиниці, у 1993 р. знову було переглянуто принципи та цілі регіональної політики ЄС з метою її наближення до потреб таких скандинавських країн, як Швеція та Фінляндія, які приєдналися до ЄС, що символізує другий етап розвитку регіональної політики ЄС. Бюджетні ресурси було знову збільшено. На період 1994–1999 рр. Комісією ЄС підготовлено другий “пакет”, у якому відповідні асигнування стали більш цільовими, адресними, зумовлені власними зусиллями регіонів-бенефіціарів, а також розподілялися на конкурсній основі й за чіткою встановленими критеріями. Відповідно до нового “пакета” загальні асигнування на проведення політики ЄС у сфері регіонального розвитку значно зросли, що вивело таку політику на друге місце у витратній частині бюджету ЄС. Більше коштів виділяється лише на підтримку та субсидіювання сільського господарства. Однак сільськогосподарські витрати, по-перше, також мають свою регіональну складову; по-друге, у

перспективи мають суттєво скоротитися, оскільки в частині субсидій вони обмежуються обов'язками, які перебрав на себе ЄС за підсумками Уругвайського раунду СОТ.

Третій етап розвитку регіональної політики ЄС починається з 2000 р., коли Європейською Комісією було опубліковано "План дій 2000" (AGENDA, 2000), до якого входить Семирічний план розвитку регіонів (2000–2006 рр.). Відповідно до нововведень обсяги витрат по лінії Структурних Фондів на регіональну політику знову було збільшено. На цьому етапі відбулося розширення ЄС за рахунок 10 "східних" держав, що призвело до збільшення територіальних диспропорцій в ЄС та визначення необхідності інтервенції з боку наднаціональних органів. Підвищилася важливість і зрости масштаби (територіальні та фінансові) загальної регіональної політики.

Четвертий етап (2007–2013 рр.) характеризується оптимізацією головних цілей регіональної політики (конвергенція; підвищення конкурентоспроможності регіонів та рівня зайнятості населення; розвиток територіального (прикордонного) співробітництва) та відповідною концентрацією коштів на головних напрямках, а також застосуванням нових інструментів регіональної політики [8, с. 21].

Відповідно до фінансових планів обсяги фінансування на заходи регіональної політики на цей період становлять 307 млрд євро, що майже у 1,5 раза більше ніж у минулий семирічний період розвитку.

Узагальнюючи досвід проведення регіональної політики як світового процесу розвитку країн та регіонів у цілому, вважаємо, що на кожному етапі існувала обмежена кількість проблем, яким у політичному та фінансовому плані приділялася значна увага. Так, у 1960–1970 рр. у рамках Європейського Співтовариства це була проблема гармонізації сільського господарства, коли у 80–90-х рр. XX ст. першочерговим завданням було зменшення просторових диспропорцій, проведення загальної та гармонізація національних регіональних політик. На початку XXI ст. регіональна політика передбачала подальшу конвергенцію та підвищення конкурентоспроможності регіонів, а також активне прикордонне співробітництво. Відповідно до цього збільшувалася і питома вага витрат на загальну регіональну політику з бюджетів усіх рівнів.

Вплив світових тенденцій глобалізації та інтеграції на регіони призводить до виникнення нерівномірностей у їх розвитку. Тому головною метою регіональної політики залишається створення умов, які б дали змогу регіонам реалізувати їх, максимально збільшувати їх внесок у здійснення програм розвитку економіки країн з метою підвищення загального добробуту населення. Зміни геополітичних та гео-економічних обставин змушують регіони пристосовуватися до існування в новому середовищі, де кожна країна (і навіть ЄС у цілому) використовує найрізноманітніші методи та заходи для реалізації поставленої мети, і хоча з кожним роком цілі та завдання регіональної політики змінюються відповідно до нових тенденцій світового економічного розвитку та процесів міжнародної глобалізації й інтеграції. Незмінною залишається лише головна мета регіональної політики – сталий розвиток і підвищення конкурентоспроможності регіонів як на світовому, так і на національних рівні.

Вважаємо за доцільне виділити особливості регіональної політики деяких країн-членів ЄС. За чинною Конституцією *Французька Республіка* являє собою унітарну державу з давньою традицією сильної центральної влади, яка в П'ятій Республіці поєднується з деконцентрацією та децентралізацією, тобто перенесенням частини функ-

цій державного управління на периферійні державні органи та розширенням повноважень місцевого самоуправління. Адміністративно-територіальна структура країни є досить складною. Традиційно її складовими частинами є комуна, кантон, округ, департамент, регіон. З цих п'яти утворень два – кантон і округ – фактично не є органами загальної адміністрації, а виступають як територіальні межі діяльності деяких адміністративних органів, зокрема військових, судових, освітянських тощо.

Розвиток регіональної політики Франції започатковано наприкінці 40–х рр. ХХ ст., коли урядом було прийнято рішення щодо децентралізації промислових підприємств з регіону м. Парижа. Так, на тлі скорочення загальної чисельності населення країни, у столиці за 1880–1936 рр. населення зросло втричі. Причому рівень зайнятості у паризькому регіоні зріс на 45%, тоді як на решті території – тільки на 3%. Однією з причин такої адміністративної централізації був недостатній рівень транспортного сполучення між провінціями Франції, оскільки основні шляхи сполучення на той час були побудовані лише в напрямі столиця-провінція-столиця, що призвело до концентрації владних, культурних, фінансових установ і організацій та промислових підприємств саме у Парижі.

Протягом 50–х рр. ХХ ст. уряд країни вжив низку заходів щодо поліпшення ситуації. Так, у 1950 р. при одному з центральних міністерств створено підрозділ у справах територій, а також ініційоване створення на місцях подібних комітетів, але значного поштовху до розв'язання проблеми розвитку територій вони не дали. Політика законодавчих органів влади зосереджувалася на переміщенні промислових підприємств зі столиці до провінцій, яке стимулювалося за допомогою різноманітних податкових пільг та субсидій, а також на обмеженні щодо створення нових і розширенні діючих підприємств у паризькому регіоні. У деяких регіонах навіть було розроблено плани їх соціально-економічного розвитку, які в основному констатували те, що відбувається, і не передбачали конкретних цілей та завдань. Незважаючи на певні зрушення, вжитих заходів виявилось недостатньо для розв'язання проблем щодо централізації промислових підприємств.

У Франції Міністр відповідає за регіональну політику, що базується на рекомендаціях, отриманих від CIALA (міжвідомчий комітет з надання підтримки), також до його компетенції входить прийняття рішень щодо стимулювання регіонального розвитку. У 1963 р. було створено національне Агентство з питань координації та планування регіонального розвитку (DATAR). Агентство – головний інститут з розвитку регіонів у Франції відповідало за реалізацію регіональних аспектів національного плану економічного розвитку Франції, а також за координацію планування регіонального розвитку. Згідно з основоположним Законом від 1995 р. політика регіонального розвитку визначається на національному рівні, а проводиться регіональною владою спільно з місцевою.

Франція досить відома своїми традиціями у сфері планування територіального розвитку. Протягом 1947–2006 рр. було розроблено 12 Національних планів, до яких уведено і регіональний розділ. Так, П'ятим національним планом (1966–1970 рр.) передбачено підтримку сільського господарства та “слабких” галузей промисловості (наприклад легкої). Відповідно до плану фінансова підтримка у загальному вигляді спрямовувалася на розвиток західних територій Франції шляхом залучення прямих промислових інвестицій у периферійні райони. На особливу увагу заслуговувало

намагання уряду покращити транспортну інфраструктуру між містами та сільськогосподарськими регіонами.

У 80–90–х рр. ХХ ст. було ухвалено низку законів щодо децентралізації, за результатами виконання яких регіони стали повноправними адміністративними одиницями та розширили власну автономію. Відповідно до Закону 1992 р. було запроваджено практику щодо тісного співробітництва у різних сферах господарства між адміністративно-територіальними одиницями (комунами) Франції.

Важливим економічним механізмом функціонування французької системи планування територіального розвитку є планові контракти “державо-регіон”, де головний акцент зроблено на підготовці регіонами обґрунтованих документів для укладення контрактів з державою [8, с. 19].

Отже, Франція тривалий час була централізованою державою, що пережила 25-річний процес децентралізації, який уже практично завершено. Сьогодні її територіальний устрій складається з п’яти рівнів: національного, регіонального, рівня департаментів, міжмуніципального та муніципального рівнів. Два з них є застарілими (рівень департаментів і муніципальний рівень), проте ці рівні не ліквідують, зважаючи на консерватизм населення, яке вважає що ці два рівні є складовими їх національної ідентичності та культури.

Уряд Франції 30 років тому намагався розпочати примусову територіальну реформу, спрямовану на злиття муніципалітетів, створених за часів Французької революції, які, проте, фактично беруть свій початок від церковних приходів, створених у часи Середньовіччя. Відхилене населенням примусове злиття було трансформоване у процес створення міжкомунальних об’єднань, які перебрали на себе практично всі питання, пов’язані з державним фінансуванням (інвестування та точні витрати) на місцевому рівні.

Головним завданням регіональної політики *Великобританії* на початку 30-х рр. ХХ ст. було досягнення соціальної справедливості, тобто вирівнювання рівня життя населення різних регіонів.

Післявоєнний період деякі науковці називають етапом короткотермінових програм. Уряд користувався правом надавати кредити, видавати гранти для створення нових підприємств у відсталих (депресивних) регіонах і допомагав розміщувати частини державних замовлень фірмам, що працюють у цих регіонах. Надавалися додаткові послуги населенню, створювалися сприятливі умови для будівництва об’єктів промисловості й місцевої інфраструктури, утверджувалася нова політика розвитку міських агломерацій (створення нових населених пунктів). З прийняттям Закону про місцеве працевлаштування в 1960 р. замість “регіонів розвитку” створювалися “райони розвитку”, список яких формувало безпосередньо Міністерство торгівлі без обов’язкового затвердження парламентом.

Починаючи з 1970 р. парламент майже щороку ухвалював новий закон щодо регіональної політики. Вплив державної політики на регіональний розвиток поширився більше ніж на половину території Великобританії. У середині 70–х рр. уряд країни почав приділяти увагу так званім “внутрішнім містам”, результатом чого стало розроблення програми розвитку таких міст та прийняття відповідного закону (1977 р.), яким передбачалося вжиття заходів з вирішення проблем цих регіонів.

На початку 80-х рр. ХХ ст. відбувся “галузевий переворот” у державній політиці щодо депресивних регіонів. У зв’язку зі світовою трансформацією економічної

організації суспільства – переходом від індустріального суспільства до інформаційного уряд Великої Британії почав вживати заходів щодо розвитку у депресивних регіонах сфери послуг, зокрема туристичних. З 1984 р. право на субсидії поряд з промисловими компаніями отримали компанії сфери послуг, у результаті чого підвищився рівень зайнятості у цій галузі господарювання.

З погляду загальної історії регіональної політики Великої Британії можна зробити висновок, що на окремих етапах розвитку регіональної політики урядом країни використовувалися різні інструменти: від прямого контролю до застосування різних важелів і засобів. Проте найдієвішими інструментами були інвестиційні стимули – субсидії, кредити, селективна допомога, а також заохочувальні заходи: від різноманітних методів надання фінансової допомоги суб'єктам господарської діяльності – від малих фірм і підприємств, зокрема тих, які ухвалили рішення про нове будівництво, до промислових компаній та підприємств сфери послуг [4, с. 22].

На відміну від України, у Німеччині існує федеральна система, запроваджена США після закінчення Другої світової війни з метою запобігання відновленню централізованої агресивної держави. Уряд ФРН у 1951–1961 рр. розробив і здійснював Програму регіонального розвитку, яка з часом модифікувалася, а в 1959 р. була поділена на три окремі частини: Програму надання допомоги регіонам, розміщеним на східних кордонах ФРН; Програму розвитку регіонів, що підлягали відбудові, та Програму індустріалізації основних центрів економічного розвитку. Нормативно-правова база з проблем регіонального розвитку у ФРН розвивалася також у напрямі регулювання територіального устрою та регіонального планування. Зокрема, питання територіального устрою знайшли відображення у федеральному законі від 8 квітня 1965 р. і законах окремих земель, що були прийняті переважно у 1950–1964 рр. Крім того, Федеральний закон передбачає, що розвиток окремих регіонів має відповідати політиці розвитку держави в цілому, а також те, що розвиток держави має враховувати особливості та потреби окремих територій [14].

Майже 60 років федералізму в Німеччині були синонімом демократії та далекосяжної децентралізації. Територіальна реформа, що відбулася приблизно 30 років тому, спрямована на об'єднання муніципалітетів, кількість яких зменшилася з 24 до 8,5 тис., вважається надзвичайно успішною.

*Польща* – найбільша з нових членів ЄС, провела “амбіційну” адміністративно-територіальну реформу, використавши досвід Франції у сфері законодавчого забезпечення розвитку регіонів. Вважаємо за необхідне звернути увагу на положення Закону “Про засади підтримки регіонального розвитку” від 12 травня 2000 р., що є подібним до Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів”. Уряд у межах своїх повноважень приймає національну стратегію регіонального розвитку, яка конкретизує умови і основні напрями державного впливу на регіональний розвиток. Найбільш важливим документом у сфері регіональної політики протягом перших років трансформації була Резолюція Уряду № 390, прийнята у 1991 р., про принципи регіональної економічної політики. Регіональна політика була визначена поряд з макроекономічною і галузевою (секторальною) як специфічна форма економічної політики [14].

Отже, вирішення питань децентралізації, з допомогою якої регулюється комплекс повноважень та ресурсів, прав і зобов'язань, що надаються органами місцевого самоврядування, може бути повністю ефективними лише в рамках комплекс-

сної системи, у якій належним чином чітко визначаються зобов'язання та державний устрій, які до того ж, мають добре функціонувати.

Визначення “регіональної” політики в країнах-членах ЄС украй різні. Сьогодні у Великій Британії немає жодного виборного регіонального рівня управління, і “місцеві” органи влади мати значно більше повноважень, ніж відповідні установи у більшості країн Європи. Внаслідок цього вони надають послуги тисячам мешканцям і відповідають за певні стратегічні функції. Через це до будь-якого аналізу структури та функцій проміжного рівня управління у Великій Британії необхідно додавати вивчення ролі “місцевого” урядування.

Крім окремих місцевих органів влади “проміжне управління” в Об'єднаному Королівстві Великої Британії здійснюють інші численні агенції. Серед них найважливішими є так звані “територіальні департаменти” у Шотландії, Уельсі та Північній Ірландії, регіональні представництва центральних департаментів влади в Англії, напівавтономні урядові агенції, регіональні органи управління охороною здоров'я та велике розмаїття інших призначених урядом установ, що охоплюють такі галузі, як освіта, туризм, захист довкілля тощо.

Наслідком цього є складна модель адміністрації проміжного рівня однакови-ми функціями, різними сферами діяльності, повноваженнями, рівнями підзвітності та однакови-ми географічними зонами юрисдикції. Крім того, структури проміжного рівня управління відрізняються між собою в чотирьох частинах Об'єднаного Королівства Великої Британії, що входять до його складу: Англії, Північній Ірландії, Шотландії та Уельсі. Сучасній практиці передував протягом століть скоріше органічний, ніж систематичний розвиток, і через відсутність написаної конституції, яка систематизує права та зобов'язання адміністрації проміжного рівня та їхні відносини із центральною владою, ці структури майже постійно змінювались протягом останніх двох десятиліть у процесі нового витка радикальних реформ, спрямованих на “модернізацію” місцевого урядування і запроваджених лейбористським (центральним) урядом [22, с. 308–309].

Отже, проаналізувавши деякі особливості регіональної політики низки європейських держав, можна зробити висновок, що з позицій зміцнення міжрегіонального співробітництва регіональна політика, насамперед, має бути розвиватися в таких напрямках:

- забезпечення економічного розвитку в регіонах, оскільки без переходу економіки до довгоочікуваної стадії зростання всі дискусії про ефективність будь-якої економічної політики (і, передусім – інтеграційної) не мають сенсу;

- запобігання нераціональному переміщенню ресурсів, насамперед зайвої міграції населення і невинуватої концентрації капіталів;

- забезпечення реструктуризації промисловості і її адаптації до ринкової системи;

- заохочення і підтримка підготовки і реалізації міжрегіональних програм, насамперед у галузі інфраструктурних проектів і встановлення довгострокових коопераційних зв'язків між регіонами, що дасть змогу розв'язати згладити багато міжрегіональних суперечностей, і сприятиме координації економічної політики суб'єктів України;

- гарантування більшої фінансової незалежності регіонів від центру, зміцнення дохідної бази регіональних бюджетів, розширення прав регіонів у галузі податкової і бюджетної політики. Це дасть змогу не тільки краще збалансувати регіо-

нальні бюджети і зменшити трансферти, але і, як свідчить досвід інших країн, підняти рівень доходів регіональних бюджетів, зробити політику регіональної влади більш відповідальною й спрямованою на вирішення довгострокових завдань економічного зростання.

В Україні фактично зроблені лише перші кроки щодо інституціоналізації децентралізації як одного з напрямів розвитку демократії. Насамперед, йдеться про існування правового підґрунтя процесу децентралізації.

Зарубіжний досвід вивчається не тільки шляхом ознайомлення з теоретичними розробками зарубіжних учених, а й пошуку разом з ними оптимальних механізмів здійснення децентралізації в Україні. Так, у межах програми *Tacis* Європейського Союзу за участі уряду України неодноразово проводилися зустрічі та конференції, присвячені питанням організації регіональної і місцевої влади із залученням відомих зарубіжних вчених.

Водночас, маючи, здавалося б, непогану правову основу для здійснення децентралізації, Україна і до сьогодні стикається з проблемою розмежування повноважень органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій, а також ресурсного забезпечення здійснення покладених на органи місцевого самоврядування функцій держави [20].

Реформування українського суспільства з метою розвитку демократичних інститутів зумовлено низкою внутрішніх і зовнішніх факторів. Це, насамперед, інтереси людини, потреби громади, різних рівнів публічної влади, а також євроінтеграційний курс України, що вимагає оптимізації територіальної організації влади, децентралізації владних повноважень, зміцнення місцевого самоврядування, перерозподілу владних повноважень між центром та регіонами на користь останніх, наближення регіональних і місцевих органів влади до населення.

Адміністративно-територіальна реформа в Україні на сучасному етапі ставить нові завдання у цій сфері для реалізації потенціалу окремих регіонів, умов їх стійкого розвитку на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади. Тому чітке розуміння децентралізації має теоретичне та прикладне значення, оскільки дасть змогу належно вивчити теоретичні засади та відповідний практичний досвід цього процесу, визначити напрями та перспективи його реалізації в умовах української дійсності.

У процесі здійснення децентралізації публічної влади обов'язково виділяються відповідні рівні організації публічної влади – центральний і місцевий, що поділяється на безпосередньо місцевий і регіональний – проміжний між місцевим рівнем організації публічної влади і центральним. Кожен рівень характеризується сферою виключних повноважень та компетенції, системою гарантій від несанкціонованого втручання інших рівнів у законну реалізацію цієї сфери.

Саме регіональний рівень публічної влади виступає основним бенефіціарієм від децентралізації публічної влади в унітарній державі. Крім нормативного оформлення, регіональний рівень публічної влади децентралізованої унітарної держави набуває специфічного статусу територіальної громади, населення якої претендує на сукупність прав та обов'язків, притаманних населенню територіальної громади, зокрема, право на місцеве (регіональне) самоврядування.

Сполучене Королівство Великобританії є традиційним та активним партнером України у процесі євроінтеграції. Велика Британія однією з перших в Європі рати-



фікувала Угоду про партнерство та співробітництво України з ЄС (1995 р.), сприяла її вступу до Ради Європи, підготовці Спільної стратегії ЄС щодо України (1999 р.), зробила вагомий внесок у реалізацію співпраці сторін. Сполучене Королівство Великобританії схильне поєднувати орієнтацію на політику Євросоюзу та відносини між Києвом і Брюсселем із прагматичною підтримкою поглиблення євроінтеграції України.

Можливо, варто скористатися досвідом Великобританії, оскільки у неї кращою настановою для спільної роботи є “Сім принципів публічного життя” Кодексу державної служби, до яких належать: самовідданість, доброчесність, об’єктивність, відповідальність і підзвітність, відкритість, чесність, лідерство [17, с. 132].

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

## 9.2. СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІ ПРОСТОРОВОГО РОЗВИТКУ КРАЇН ЄВРОПИ<sup>1</sup>

Протягом останнього десятиліття Рада Європи прийняла низку важливих документів, що визначають перспективу спільного європейського територіального розвитку. Особливо слід виділити “Керівні принципи сталого просторового розвитку європейського континенту” (далі – Керівні принципи), підготовлені у 2000 р. Європейською конференцією міністрів регіонального планування (SEMAT), в основу яких покладено регіональний поділ Європи [19].

У цьому документі визначена політика просторового розвитку в Європі, нові континентальні проблеми та перспективи, специфіка приватного сектора, намічено просторовий розвиток у масштабі європейських територіальних категорій, подано пропозиції щодо зміцнення співробітництва між державами членами Ради Європи та участі в ньому регіонів, муніципалітетів і громадян.

Зазначені Керівні принципи являють собою директиву політичним та громадським органам, що працюють на різних рівнях (урядів, адміністрацій) і своїми діями визначають майбутні рішення. Ці принципи відображають намір активної участі всіх регіонів у процесах європейської інтеграції та демократизації. Сталий територіальний розвиток є головною метою Керівних принципів і стосується економічної, соціальної, екологічної та культурної сталості.

Для стабільності спільного європейського майбутнього в основу політики планування територіального розвитку покладені такі завдання:

---

<sup>1</sup> У написанні підрозділу брав участь В.Ю. Глеба

- підтримка збалансованого поліцентричного розвитку, забезпечення заходів з розвитку депресивних населених пунктів;
- підвищення ефективності транспортних та енергетичних мереж;
- запобігання потенційним ризикам небезпечних природних явищ або їх зниження, захист та покращення стану природного та створеного людиною середовища, підтримка екологічно безпечних методів господарювання в аграрному секторі та в лісовому господарстві;
- збереження існуючої культурної спадщини;
- залучення нових інвестицій, підтримка існуючих громад у міських та сільських районах, а також більш активне залучення громадськості до реалізації нових підходів територіального розвитку [19].

У взаємодії галузевого та територіального планування провідну роль відіграє саме територіальне планування на регіональному та місцевому рівнях. Це зумовлюється тим, що на відміну від багатьох видів галузевих прогнозів і програм, територіальне планування (аналітична, розрахункова, проектна, текстова і графічна документація) базується на існуючих трудових, культурно-побутових, рекреаційних зв'язках населення і безпосередньо орієнтована на створення повноцінного середовища проживання людини.

Головне завдання територіального планування – об'єктивно взаємоузгодити на конкретній території різновекторні інтереси окремих галузей та ефективно використати фактори виробництва для підвищення конкурентоспроможності регіону.

У більшості країн Європи використовується низка специфічних термінів та понять, пов'язаних з політикою територіального розвитку, та планування забудови і використання земельних ділянок. Деякі з них є традиційними фаховими термінами, а деякі лише нещодавно стали частиною професійної термінології, зокрема під час розробки та оприлюднення Рекомендації (2002 р.) Комітету міністрів Ради Європи стосовно Керівних принципів або Перспективи європейського територіального розвитку.

З метою уникнення непорозумінь у трактуванні термінів на IV сесії Конференції міністрів з питань просторового регіонального планування, що проходив у м. Лісабоні 26–27 жовтня 2006 р., було представлено і розглянуто “Глосарій термінів з питань регіонального розвитку та просторового планування” [16, с. 105–131].

Глосарій призначений з'ясувати зміст фахових термінів, що часто вживаються у цій сфері, та відмінності між ними.

“Територіальне планування” згідно з визначенням зазначеного глосарію стосується методів, які використовуються державним сектором для забезпечення впливу на територіальний розподіл кадрів та заходів на різних рівнях, а також на розміщення різних об'єктів інфраструктури, рекреаційних та природних зон.

Заходи з територіального планування реалізуються на різних адміністративних рівнях або рівнях управління (місцевий, регіональний, національний).

“Адміністративні рівні” відповідають територіальним/адміністративним одиницям, у яких створено органи управління, незалежно від наявності/відсутності представницьких органів на цьому рівні.

Як правило, у країнах Європи існують три або чотири адміністративних рівні. Дуже часто на певних рівнях співіснують державні та місцеві (регіональні, му-

ніципальні) адміністрації, що залежать від єдиного рівня територіального управління та упорядковані в ієрархічну планувальну структуру.

“Територіальне управління” є засобом практичного впровадження політики, що пов’язана із територіальним розвитком багаторівневих та міжсекторальних відносин у сфері державної політики, які стосуються горизонтальної та вертикальної співпраці у формуванні та реалізації цієї політики.

У цьому контексті особливе значення мають принципи субсидіарності та взаємодопомоги, викладені у Керівних принципах. Територіальне управління також можна тлумачити як виникнення та реалізацію інноваційних форм планування та управління соціально-територіальними процесами. Належне територіальне управління спрямоване на управління процесами територіального розвитку через урахування територіальних наслідків різних політичних заходів, які плануються державним та приватним секторами. Його метою є також узгодження загальних цілей та визначення спільної відповідальності усіх задіяних суб’єктів через застосування стратегій та політик територіального розвитку.

У зв’язку з цим територіальне управління на базовому рівні можна тлумачити як культурну обґрунтованість та практичне застосування загальних принципів управління до політики територіального розвитку. Підвищення якості територіального управління часто вимагає комплексного підходу з посиленням ролі регіональних та місцевих органів влади задля забезпечення об’єднання та підвищення ефективності державної політики на відповідній території.

“Комплексний підхід до територіального розвитку” являє собою політичний підхід, який враховує всі фактори, що можуть справляти вплив на розвиток певної території будь-якого виду (включаючи природні фактори, наприклад кліматичні зміни або природні ризики; людську діяльність, а також приватні інвестиції або типи соціальної та культурної поведінки, державну політику тощо).

Цей підхід приділяє особливу увагу питанням узгодженості державної політики у різних секторах, яка впливає на розвиток територій. У такий спосіб забезпечується високий ступінь територіального єднання, а також усуваються різноманітні недоліки, наприклад недостатні синергія та ефективність використання територіального потенціалу, що суттєво перешкоджає бажаному розвитку територій.

“Територіальний потенціал” або капітал, який робить територію відмінною від інших територій. Цей потенціал визначається рядом факторів, до яких можуть належати розміщення території, її розміри, наявність виробництва та інфраструктури, клімат, природні ресурси, якість життя громади, стан довкілля, а також поєднання економічного потенціалу її міст, бізнес-інкубаторів, промислових районів або інших бізнес-мереж, які зменшують витрати. Також слід брати до уваги традиції, світогляд, солідарність, обопільну допомогу, а також неформальні правила, які дають змогу економічним суб’єктам взаємодіяти в нестабільних умовах.

До територіального потенціалу належить також такий нематеріальний фактор, як комбінація інституцій, норм, практик та суб’єктів (виробники, науковці та політики), завдяки якій виникає певна креативність та готовність до впровадження інновацій.

Термін “територіальний потенціал” (або капітал) базується на теоріях та стратегіях ендogenous розвитку, які розробляються та застосовуються з 1970-х рр. як відповідь на нестабільність або негативний вплив факторів, що спричиняють безробіт-

тя, закриття або перенесення виробництв. Протягом останніх років територіальний потенціал знову став актуальним питанням через посилення міжнародної та міжрегіональної конкуренції в контексті європейської інтеграції та регіонального розвитку в умовах прискорення процесів глобалізації.

“*Регіональний розвиток*” означає підвищення рівня добробуту регіону та відповідні заходи, які реалізуються з цією метою. Регіональний розвиток має виразну економічну орієнтацію, хоча він також може охоплювати соціальні та культурні аспекти.

“*Регіональне планування*” належить до галузі планування використання земель, яка стосується організації інфраструктури, розширення територій населених пунктів, а також незабудованих територій на регіональному рівні. Регіональне планування зазвичай сприяє регіональному розвитку, але воно також може виконувати інші завдання, наприклад забезпечення стабільного стану довкілля. Як правило, регіональне планування розглядається як територіальне планування використання земель на регіональному рівні.

“*Планування використання земель*” є галуззю державної політики, що охоплює різні сфери діяльності, метою яких є ефективне упорядкування та регулювання використання земель. Це передбачає класифікацію земель, ресурсів, об'єктів та послуг з метою забезпечення фізичної, економічної, соціальної та екологічної ефективності, а також охорони здоров'я та збереження добробуту населення у міських та сільських громадах. Зонування є важливим компонентом планування використання земель. Зазвичай воно стосується регулювання видів діяльності, можливих для тих чи інших зон (вільні землі, зони житлових районів, сільськогосподарські, ділові чи промислові райони), припустимої щільності населення для цих видів діяльності та площі території, яку можуть охоплювати відповідні інтегровані структури.

“*Інтегроване планування*” являє собою процес, який поєднує різноманітні заходи з планування на різних рівнях та в різних секторах, що забезпечує можливість ухвалення стратегічних рішень та синоптичний погляд на ресурси і зобов'язання відповідних суб'єктів. Інтегроване планування відіграє роль центрального вузла, де сходяться разом інституційні ініціативи та розподіл ресурсів. У контексті інтегрованого (або загального) планування економічні, соціальні екологічні та культурні фактори комбінуються для ухвалення таких рішень стосовно використання земель та об'єктів, які мають забезпечити сталий територіальний розвиток шляхом розробки проектів територіального розвитку.

“*Проекти територіального розвитку*” розробляються або контролюються державними органами і сприяють територіальному розвитку на різних рівнях. Такі проекти стосуються питань інфраструктури, економічної підтримки або розвитку окремих районів, реабілітації міських районів або відновлення пошкоджених екосистем. В цілому проекти територіального розвитку є елементами більш масштабних стратегій територіального розвитку.

Деякі проекти територіального розвитку реалізуються за схемою “зверху до низу” і передбачають передусім участь державних органів. Одночасно інші проекти реалізуються за схемою “знизу до доверху” і можуть передбачати активну участь громадськості та приватних структур, наприклад участь громади в прийнятті планувальних документів розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

“Планування через участь” є формою планування, яку застосовують державні органи влади (переважно на місцевому рівні). Вона робить можливою участь громадян у процесі планування. Найбільш популярною формою планування через участь є обговорення з громадськістю проектів до їх остаточного ухвалення. Застосовуються також більш змістовні та креативні форми участі громадськості, наприклад семінари та публічне обговорення.

Європейські політики вважають, що просторове планування може зберегти суттєвий внесок у досягнення соціальної злагоди в суспільстві, сприяючи стійкому й збалансованому розвитку, зміцненню демократичних структур і підвищенню конкурентоспроможності усіх європейських регіонів [21].

Інструменти реалізації регіональної політики просторового планування поділяються на такі цільові групи:

- адміністративно-управлінського впливу (наприклад, надання особливого статусу Катону Цук в Швейцарії);
- стримування розміщення нових підприємств у перенаселених районах (наприклад у Франції щодо м. Парижа і його передмість);
- просторового розподілу економічної діяльності держави (наприклад в Італії через розміщення підприємств державного сектора справлявся вплив на регіональні ринки праці, а також до якогось часу діяла схема бажаних державних закупівель у постачальників з певних районів);
- фінансового стимулювання компаній (дотації на певні суми інвестицій, кредити, фінансові пільги, субсидії у зв'язку зі створенням робочих місць тощо);
- створення фізичних інфраструктур включаючи механізми концесії в галузі транспорту (наприклад використовуються у Скандинавських країнах);
- розробки планувальних документів територіального розвитку регіонального рівня (стратегічні плани, схеми використання територій, програми розвитку, зонування земельних ділянок).

Територіальне планування в Німеччині ґрунтується на засадах раціонального використання територій шляхом розробки концепцій просторового розвитку. У соціальному ринковому господарстві територіальне планування підпорядковане цілям суспільного розвитку, воно підтримує економічне процвітання суспільства, сприяє ефективному використанню територій, а також збереженню та раціональному використанню природних ресурсів [6].

Територіальне планування в Німеччині має чотири рівні планування:

1. На основі Федерального закону “Про територіальне планування” встановлюються рамкові умови загальнодержавного федерального рівня просторового розвитку для території ФРН. Відповідальність за федеральний рівень територіального планування несе Федеральне міністерство територіальної організації, будівництва і урбанізації.

2. На основі Земельного закону “Про планування” розробляється земельна програма територіальної організації, в якій закріплюються основні положення просторової організації та розвитку федеральної землі.

3. Регіональний рівень (у складі федеральних земель) проміжний між земельним і муніципальним плануванням. З одного боку, регіональне планування має конкретизувати головні цілі, сформульовані плановими органами, на рівні землі. З другого боку, його завданням є координація планових рішень, прийнятих окремими

громадами, та приведення їх у відповідність з цілями земельного планування. Регіональне планування здійснюється за допомогою регіональних планових спілок, у межах яких існують збалансовані господарські та громадські зв'язки.

4. У місцевому плануванні розрізняють планування розвитку муніципальних утворень і перспективний розвиток містобудування. Завданням муніципального планування є комплексне планування громади. План розвитку муніципального утворення встановлює межі повноважень у процесі реалізації заходів, здійснює координацію і контроль відповідно до поставлених завдань

Світова практика свідчить, що, крім штабного центру, функції якого, як правило, виконує спеціальне міністерство регіональної політики, можуть існувати також комітети та агентства регіонального розвитку. Їх функціональна ієрархія в системі регіонального розвитку має:

*державний рівень* – Міністерство регіональної політики виконує функції штабного центру, тобто приймає основні рішення у сфері регіональної політики, організує їх реалізацію та фінансування, координацію і контроль;

*регіональний рівень* – комітети з просторового планування, як правило, об'єднують низку адміністративно-територіальних одиниць і забезпечують публічно-правовий характер і нормативну структуру регіональної політики (ліцензування, стандартизація, уніфікація, оцінка та ін.);

*місцевий рівень* – агентства регіонального розвитку переважно екстериторіальності і є операторами ринкового типу, тобто інтегрують ініціативу бізнесу, територіальних і професійних співтовариств [6].

На прикладі регіонального планування в системі територіального управління Франції можна виявити залежність прийняття рішень в управлінні від адміністративного поділу державного утворення.

Значення терміна “region” є багатозначним і може стосуватися:

– географічного району з виразною природною ідентичністю або гомогенністю (наприклад гірський або приморський region);

– території з виразною економічною ідентичністю або гомогенністю (наприклад район навколо великого міста або район, характеристики якого визначаються окремими галузями виробництва);

– політико-адміністративної одиниці під керівництвом виборного регіонального органу або представників державної адміністрації;

– території з власною культурною ідентичністю та історією, які знаходять своє вираження у мові та культурі [16].

Регіональна громада є наймолодшим територіальним утворенням у Франції. Спочатку на рівні регіону була утворена структура “*conference regionale administrative*”, яка являла собою префектуру регіонального рівня і комісію економічного регіонального розвитку. Де у склад комісії входять представники місцевої влади, які обрані на паритетних засадах, і професіонали-експерти.

Лише відповідним законом “Про децентралізації територіального управління” від 2 березня 1982 р. region був визначений як адміністративний і політичний територіальний орган.

На особливу увагу заслуговує управлінська структура регіону. Вона складається з регіональної ради на чолі з президентом, постійної комісії, як і у випадку з департаментом, але на додаток до структури департаменту region має консультатив-

ну суспільно-професійну асамблею, що складається з представників громадськості регіону і фахівців з різних питань, що належать до регіональної компетенції.

У Загальному кодексі територіальних громад наголошується на тому, що регіональна рада вирішує всі питання регіонального значення на своїх зборах. До основної компетенції регіональних рад належить: прийняття регіонального бюджету, контроль за виконанням регіонального плану розвитку і діяльністю регіональних органів і структур. Регіональну раду очолює президент, який обирається загальними зборами починаючи з 1986 р. Він представляє виконавчу владу регіону, так само як і мер у комуні. Президент регіональної ради керує також регіональною адміністрацією, яку і очолює [26].

Слід звернути увагу на структуру, що займається соціально-економічним розвитком регіону – “Економічна і соціальна регіональна рада” (ЕСРР), який підпорядковується національній раді з економічних і соціальних питань. Структуру цієї ради умовно можна розділити на 4 частини: представники громадських некомерційних організацій (35%), представники профспілкових об'єднань (35%), представники різних асоціацій (25%) і фахівці з чітко визначеною проблематики (5%) [26].

Основним показником територіального управління Франції є чіткий розподіл повноважень між усіма суб'єктами господарювання територіальних утворень усіх рівнів. Функції основних територіальних утворень, таких, як комуні, департаменти та регіони, не дублюються, а доповнюють одна одну. Водночас соціально-економічна діяльність регіонів має більш сильний вплив з центру, що забезпечує виконання в цілому національної регіональної політики при більшій самостійності територіальних утворень міського типу.

### **9.3. УПРОВАДЖЕННЯ ТЕХНОЛОГІЙ МОНІТОРИНГУ Й КОНТРОЛЮ В ПРОЦЕСІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ В РОЗВИНУТИХ КРАЇНАХ СВІТУ**

Технології моніторингу та контролю успішно застосовуються в розвинутих державах світу та стали традиційним інструментом управлінської діяльності. Вперше вони почали застосовуватися в практиці природничих наук, а згодом їх сфера використання надзвичайно розширилася, і вироблені підходи впроваджувалися в інших науках: соціології, економіці, державному управлінні.

Сьогодні моніторинг та контроль використовують для визначення результативності й ефективності стратегій, програм і проектів, офіційними розробниками та виконавцями яких є органи державної влади та місцевого самоврядування. Як наслідок у зарубіжних країнах оприлюднюють звіти про результати виконання стратегій, програм і проектів, які ґрунтуються на аналізі статистичної та аналітичної інформації і демонструють рівень їх ефективності та відповідності потребам населення. Це дає змогу управлінням своєчасно й адекватно реагувати на існуючі похибки з метою коригування як самих стратегій, програм та проектів, так і відповідної державної чи місцевої політики. Водночас оприлюднення даних моніторингу та контролю стратегій, програм і проектів розвитку території сприяє формуванню зворотних зв'язків з громадськістю, яка має змогу висловити власну думку щодо результативності програмової діяльності управлінських структур різних рівнів [5].

Технології моніторингу та контролю широко застосовують у дослідженнях проблем розвитку територій у країнах Європейської Співдружності. Європейське співтовариство характеризується як сукупність національних систем, одним з головних завдань яких є гарантування необхідних засобів до існування та загального забезпечення. Системи різних країн відрізняються між собою, однак очевидними також є їх спільні риси, особливо коли ці системи оцінюються у глобальному масштабі.

Розробники політики Європейського Союзу використовують моніторинг та контроль для визначення ефективності розробленої ними стратегії розвитку проблемних ділянок, ідентифікації ускладнень та надання рекомендацій щодо подолання відхилень [10].

Необхідно зауважити, що у вказаних країнах моніторинг використовується в усіх сферах життєдіяльності, а витрати на проведення дослідницької та консультативної роботи, як правило, передбачаються у бюджетах органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Основою для проведення моніторингу в державах Європи слугують сформовані бази даних, які постійно поновлюються.

На регіональному рівні кожне управління має у штаті експертів з моніторингу, завданням яких є постійний аналіз даних відповідно до загальних та регіональних правил розробки політики.

Основна частина регіональних даних акумулюється на центральному рівні, де органи державної влади готують та публікують звіти за такими напрямками:

- адміністративне управління соціальною сферою;
- адміністративне управління економічною сферою;
- тенденції соціального захисту;
- бюджет та план дій органів державної влади;
- тенденції розвитку подій адміністративної політики;
- наукові дослідження та розробки;
- управління структурними фондами Європейського Союзу [5, с. 279–285].

У Великобританії системи моніторингу використовують для соціальних проєктів. Більшість із цих систем фінансує Центральний уряд. Управління ними здійснюють окремі міністерства, які зазвичай укладають угоди на проведення моніторингу з іншими організаціями. Результати моніторингу використовують на національному рівні для звітування перед Парламентом про результати політичних заходів. Інформаційні бази даних, які з'являються внаслідок моніторингової діяльності, все ширше використовуються для визначення ефективності системи шляхом порівняння та для ідентифікації найкращої практики.

Моніторинг у Канаді на державному рівні здійснюють усі департаменти за напрямками своєї діяльності, а нагляд за стандартами і використанням моніторингу проводить Центр нагляду за моніторингом і оцінкою.

Канадська модель моніторингу має на меті генерування і використання надійної інформації результатів моніторингу для: ефективного управління, розподілу ресурсів і прийняття рішень; підзвітності і звітування перед Парламентом і населенням.

Основними користувачами і напрямками використання інформації від моніторингу в Канаді є: Центральний комітет, депутати, населення.



У Росії моніторинг здійснює Науково-дослідний Всеросійський центр рівня життя, який є державною структурою. На державному рівні метою такого моніторингу в Росії є регулярне інформування про зміни в основних показниках життєвого рівня населення в розрізі регіонів Росії, а також відстеження проблемних ділянок роботи, впровадження змін та своєчасне інформування населення про соціальну політику держави [7].

У країнах з розвинутою ринковою економікою контроль здійснюють: у державах парламентського типу – парламент, у президентських – виконавча влада. Спільні риси такого контролю зафіксовані в принципах Лімської декларації, прийнятої в 1997 р. на Конгресі Міжнародної організації вищих контролюючих органів. При цьому контроль вважається частиною державного регулювання з метою виявлення відхилень від прийнятих положень і порушень принципів законності, ефективності та економії ресурсів. Здійснюється він у формі попереднього контролю для вжиття певних коригуючих заходів й недопущення таких порушень у майбутньому [6; 13].

Відповідно до вимог Лімської декларації вищий контролюючий орган має бути зовнішнім, що забезпечує незалежність його дій і прийнятих рішень від стороннього впливу, тобто функціональну та організаційну незалежність на основі положень Конституції.

Перевірка вищим контролюючим органом діяльності уряду або окремих підзвітних йому органів не означає підпорядкування уряду, який повністю відповідає за свої дії незалежно від оцінок експертів цього органу. Для виконання своїх функцій вищий контролюючий орган має право доступу до потрібних документів, інформації. У разі виявлення недоліків, відхилень від законодавчо прийнятих рішень перевірені організації зобов'язані інформувати його у встановлений термін про вжиті заходи.

У більшості розвинутих країн світу, у тому числі в країнах Європейського Союзу, контроль здійснює рахункова палата, а також урядові контрольно-ревізійні служби. Так, у ФРН, Фінляндії та в інших країнах рахункова палата контролює діяльність усіх федеральних підприємств, страхових установ федерації, приватних підприємств із 50% часткою держави, решту організацій та відомств, якщо вони розпоряджаються державними коштами. В Австрії рахункова палата уповноважена проводити перевірки не лише державного господарства федерації, а й контролювати фінансову діяльність місцевих органів влади, благодійних фондів і закладів, управління якими здійснюється органами федерації. Державна рахункова палата Угорщини, крім того, контролює діяльність податкового управління, державної митниці, управління гербових зборів і навіть господарську діяльність партій. У Великобританії функції державного контролю виконує Національна ревізійна рада [13].

У Сполучених Штатах Америки контроль здійснюють: Державне казначейство, Головне контрольно-фінансове управління Конгресу, Адміністративно-бюджетне управління при Президентові, Управління з добору і розстановки кадрів, Президентська рада з боротьби із фінансовими зловживаннями в державних закладах, Рада честі й ефективності в уряді, інспектори Федеральної резервної системи, Федеральної корпорації зі страхування депозитів штатів та інші органи.

До функцій цих органів належить проведення ревізій, перевірок, установлення оцінки і складання оглядів про виконання стратегій, програм. При цьому перевіряється законність, доцільність та ефективність здійснених витрат.

У Франції важливу роль у системі контролю, крім уряду й Міністерства фінансів, промисловості і економіки, відіграють також такі спеціалізовані державні організації, як Національна кредитна рада, Банківська контрольна комісія, Комісія економічного і регіонального розвитку країни. Крім зазначених відомств, у Франції використовуються структури контролю галузевого спрямування, такі, як Генеральна інспекція національної освіти, Генеральна інспекція національної політики тощо [13; 24].

Аналіз зарубіжного досвіду засвідчує, що системи моніторингу та контролю розвитку територій гнучкі та різноманітні, їх ефективність підтверджена практикою розвинених країн світу, а методи є цілком реалізованими та необхідними в сучасних умовах в Україні.

Узагальнюючи зарубіжний досвід можна констатувати, що моніторинг є активним суб'єктом пошуку і реалізації нових можливостей у генеруванні та освоєнні новаторських ідей, інновацій та оволодінні перспективними технологіями розвитку територій.

Світовий досвід свідчить, що при здійсненні контролю необхідно дотримуватися принципу систематичності та регулярності його проведення. Це впорядковує і дисциплінує роботу як того, кого контролюють, так і того, хто контролює. До того ж систематичний контроль дає змогу краще орієнтуватися в конкретній галузі управління та постійно аналізувати стан справ, а також виявляти недоліки в управлінській діяльності, відшукувати резерви чи запобігати непередбаченим наслідкам. Принцип регулярності контролю стимулює саму контрольну діяльність до підвищення ефективності та досягнення позитивного результату.

#### **9.4. АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНІ ОДИНИЦІ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН**

Модель конституційно-правового регулювання суспільних відносин в адміністративно-територіальному поділі кожної держави зокрема є індивідуальною і визначається рівнем розвитку конституційно-правової теорії та практики.

Як правило, конституційне законодавство європейських держав передбачає закріплення принципу єдності території, її населення (громади) та органів публічної влади. Для більшості конституцій європейських держав характерною є відсутність спеціального розділу (глави, частини), що визначає адміністративно-територіальний устрій держави. Здебільшого в конституційних актах включають відповідні положення у розділи, предметом регулювання яких є безпосередньо інститут місцевого самоврядування. Такий підхід можна спостерігати в Конституції Естонії від 28 червня 1992 р. (Гл. XIV “Місцеве самоврядування”) [15, с. 36–37]; Конституції Латвії від 15 лютого 1922 р. “Загальні положення”) [15, с. 40]; Конституції Литви від 25 жовтня 1992 р. (ст. 11 Гл. 1 “Литовська держава” та Гл. X “Місцеве самоврядування та управління”) [15, с. 51, 78–79]; Конституції Білорусії від 15 лютого 1994 р. (ст. 9 Розд. 1 “Основи конституційного ладу”) [15, с. 90]; Конституції Болгарії від 12 липня 1991 р. (Гл. VII “Місцеве самоврядування та місцева адміністрація”) [15, с. 148–150]; Конституції Македонії від 17 листопада 1991 р. (Ч. V “Місцеве самоврядування”) [5, с. 185–186]; Конституції Молдови від 29 червня 1994 р. (Гл. VIII

“Публічне управління”) [15, с. 220–221]; Конституції Польщі від 17 жовтня 1992 р. (Гл. V “Місцеве самоврядування”) [15, с. 249–250]; Конституції Словенії від 23 грудня 1991 р. (Ч. 1 “Вступ” та Частина V “Самоврядування”) [15, с. 266–268, 297–299]; Конституції Угорщини від 18 серпня 1949 р. (Гл. IX “Місцеве самоврядування”) [15, с. 328–329]; Конституції Хорватії від 22 грудня 1990 р. (Ч. VI “Організація місцевого самоврядування та управління”) [15, с. 400–401]; Конституції Словаччини від 1 вересня 1992 р. (Ч. 4 “Органи місцевого самоврядування”) [15, с. 462–463]; Конституції Чехії від 16 грудня 1992 р. (Розд. VII “Місцеві самоврядування”) [15, с. 507–508]; Конституції Швеції від 27 лютого 1974 р. (Гл. I “Основи державного ладу”) [15, с. 701–702] та Конституції Французької Республіки від 4 жовтня 1958 р. (Розд. XII “Про місцеві колективи”) [15, с. 680]. Певна специфіка, зумовлена конституційно-правовими традиціями, спостерігається у конституціях Ірландії та Королівства Данії.

Конституції унітарних держав Європейського Союзу, які були прийняті відносно недавно, у своїх положеннях містять окремі структурні частини, де визначається не лише система адміністративно-територіального поділу, а й конституційно-правовий статус окремих територіальних утворень. Зокрема, до таких актів слід віднести Конституцію Греції від 11 червня 1975 р. (ст. 105 Гл. III “Статус Святої гори Афон”) [15, с. 286–287]; Конституцію Іспанії від 29 грудня 1978 р. (Розд. VIII “Про територіальний устрій держави”) [15, с. 401–409]; Конституцію Королівства Нідерланди від 17 лютого 1983 р. (Гл. VII “Провінції, муніципалітети, органи водного контролю та інші державні органи”) [15, с. 496–498]; Конституцію Португальської Республіки від 2 квітня 1976 р. (Розд. VII “Автономні області” та Розд. VIII “Організація місцевої влади”) [15, с. 581–589]. Винятками є Конституція Великого Герцогства Люксембург від 17 жовтня 1868 р. (Гл. IX “Про комуни”) [15, с. 467] та Конституція Італійської Республіки від 22 грудня 1947 р. (Гл. V “Області, провінції і комуни”) [15, с. 442–446].

Перелік складових територіального поділу трапляється в конституційних положеннях федеративних держав, учасниць країн Європейського Союзу: Конституції Австрійської Республіки (Федеративний конституційний закон від 10 листопада 1920 р. (п. 2 ст. 2); Конституції Бельгії від 7 лютого 1831 р. (ст. 2–5); Основному Законі Федеративної Республіки Німеччини від 23 травня 1949 р. (Преамбула). В аналогічний спосіб побудовано конституції нових держав Східної Європи, за винятком Конституції України від 28 червня 1996 р. (Розд. IX “Територіальний устрій України”) та Конституції Російської Федерації від 12 грудня 1993 р. (Гл. 3 “Федеральний устрій”). Окрема специфіка спостерігається в Конституції Молдови, яка, визначаючи систему адміністративно-територіального поділу держави, не закріплює поіменний перелік найбільших територіальних утворень (ст. 110 “Адміністративно-територіальний устрій”) [15, с. 221]. Як правило, наявність окремих або спеціалізованих підрозділів у конституціях європейських держав свідчить лише про намагання їх законодавців подолати негативний вплив відцентрових тенденцій.

У деяких конституційних актах східноєвропейських держав є посилання на окремий закон про адміністративно-територіальний поділ, який визначає його систему. Це характерне для Конституцій Естонії (ч. 2 ст. 1), Литви (ст. 11) та Македонії (ст. 116).

Слід зазначити, що Конституція Словацької Республіки не повністю визначає структурні елементи системи адміністративно-територіальних одиниць. У п. 1 ст. 64 зазначено, що основною одиницею місцевого самоврядування є муніципалітет, а в п. 3 цієї ж статті йдеться про те, що “одиниці самоврядування вищих рівнів та їх органів визначаються законом”. Не всі одиниці перераховує і Конституція Болгарії. Вона допускає утворення інших адміністративно-територіальних одиниць згідно із законом (п. 2 ст. 135).

Проте в деяких конституціях трапляються статті, у яких досить чітко визначається коло суб'єктів адміністративно-територіального поділу. Зокрема, це характерне для Конституцій Білорусії (абзац 3 ст. 9), Угорщини (ст. 41), Хорватії (ст. 129), Росії (ст. 77). Такого підходу дотримався і законодавець України (абзац 1 ст. 133 Конституції України).

Конституційні акти, у яких називаються структурні одиниці адміністративно-територіального поділу, можна умовно виділити у дві великі групи. До першої групи слід віднести ті, які визначають загальну структуру адміністративно-територіального поділу; до другої – ті, які додатково поіменно перераховують усі територіальні одиниці регіонального рівня (ст. 3 та 4 Конституції Бельгії; абзац 2 ст. 133 Конституції України 1996 р.; ст. 65 Конституції Російської Федерації; ст. 3 Конституції Латвійської Республіки).

Узагальнюючи конституційно-правовий статус регіональних адміністративно-територіальних одиниць, слід зауважити, що вони покликані забезпечити виконання функції проміжної ланки в системі територіальної організації держави між політичним центром у ній та самоврядуванням населення. Це свого роду “буфер” між інтересами держави та її територіальних складових, реалізація яких забезпечується через відповідні органи публічної влади. Захист загальнодержавних інтересів здійснюється через регіональні органи державної влади, місцевих – через регіональні представницькі органи.

Конфлікт інтересів різних рівнів влади та пошук можливих шляхів розв'язання нагальних проблем в умовах недосконалості чинного законодавства і чинної моделі територіального управління сприяли появі в українській правовій науці такого конституційно-правового інституту, як регіональна політика.

Як правило, конституційні акти цілої низки держав безпосередньо не вказують на факт існування регіону або регіональної політики. Винятком є Конституції Бельгії, Болгарії, України та Франції. У ст. 142 Конституції Болгарії зазначено, що “область є адміністративно-територіальною одиницею, призначеною для проведення регіональної політики, для здійснення державного управління на місцях і для забезпечення відповідності між національними та місцевими інтересами” [15, с. 149]. Завдання адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня – забезпечувати поєднання інтересів держави та місцевого населення. Реалізація цього завдання вимагає відповідно побудову особливих моделей організації публічної влади.

Подвійна природа системи владних органів територіальної одиниці регіонального рівня чітко простежується в положеннях Конституції Литви: у ст. 119 вказується, що “право на самоврядування гарантується державним територіально-адміністративним одиницям, передбаченим законом”, а в абзаці 1 ст. 123 зазначено, що “управління в адміністративних одиницях вищого рівня у передбаченому законом порядку організовується Урядом”. Як видно, положення ст. 119 та абзацу 1 ст.

123 Конституції Литовської Республіки від 25 жовтня 1992 р. вказують на можливість існування суб'єктів конституційно-правових відносин з різною правовою природою, які або входять до системи державного управління, або залишаються поза її межами [15, с. 78–79].

Додамо, що і власне термін “державна територіально-адміністративна одиниця” (абзац 1 ст. 123) лише підтверджує уявлення про певну штучність введення адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня.

Адміністративно-територіальні одиниці регіонального рівня називають “повітами” в Конституції Естонії (ст. 155 Конституції) [15, с. 36]; “округами” в Конституції Угорщини [15, с. 328] або “провінціями” у конституції Хорватії [15, с. 401]. У Конституції Словенії вводиться поняття “укрупнені органи місцевого самоврядування” [15, с. 298]. На відміну від згаданих, Конституції Литви, Македонії та Словаччини взагалі не вказують назв адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня.

Зауважимо, що порівняльний аналіз на основі критерію однойменності не завжди дає можливість об'єктивно оцінити стан справ. Подібність назви ще не означає тотожності конституційно-правової природи адміністративно-територіальних одиниць. Вивчаючи сучасний досвід зарубіжних держав, можна помітити, що область не є винятково українським конституційно-правовим явищем. Утворення з такою назвою входять до системи адміністративно-територіального поділу Білорусії, Болгарії, Греції, Іспанії, Італії, Норвегії, Португалії, Росії, Чехії та Шотландії, але їхній конституційно-правовий зміст повністю не збігається.

Функціональна уніфікованість області повністю не забезпечує однакового конституційно-правового регулювання статусу області в кожній державі зокрема. Правова природа обласних органів, як і самої області, відображає власне національне бачення концепції організації публічної влади в державі. Так, Конституція Чеської Республіки навіть вдається до певного ототожнення правової природи “області” та “землі”, де у положеннях ст. 99 зазначається, що “вищими одиницями місцевого самоврядування є землі або області” [15, с. 507].

Радянська практика державотворення досить тенденційно підходила до проблем автономії. Жорсткий централізм радянського періоду виключав можливість надання особливого статусу окремим адміністративним одиницям. Поява територіальних утворень з різними типами автономій (фінансовою, адміністративною, правовою) стала можливою лише після проголошення Декларації про незалежність від 16 липня 1990 р.

Зауважимо, що донедавна у світі було 13 держав, у яких досить успішно функціонували відповідні адміністративні автономії. Ці держави (Великобританія, Данія, Індія, Індонезія, Іспанія, Італія, Португалія, Судан, Фінляндія, Шрі-Ланка, Габон, та Франція), всі, крім Індії, мають унітарну форму правління. Адміністративна автономія була і в Бельгії до запровадження у ній федерації.

Як правило, діючі автономії – це територіальні одиниці з домінуючою однією народністю або національністю. У Габоні це автономний район Гамба; у Данії – Фарерські острови, Гренландія; у Фінляндії – Алонські острови; в Іспанії – Країна Басків, Каталонія, Андалусія, Галісія та історичні області; в Індії – гірські округи, автономні штати в Ассам; в Італії – Сицилія, Сардинія, Долина Аосты та інші адмі-

ністративні області; в Індонезії – Західний Іриан; у Великобританії – Північна Ірландія, острів Мен та низка інших малих островів; у Франції – о. Корсика та ін.

Українській дійсності ближчою виявилась автономія, закріплена конституційними актами Італії та Іспанії. Ці держави мають не лише спільні з Україною тенденції конституційно-правового розвитку, але є яскравим прикладом поєднання функціонального критерію з критерієм однойменності при здійсненні адміністративно-територіального поділу.

Особливістю італійської моделі є те, що статус області надано лише територіям, що традиційно так називалися в офіційній статистиці. Конституція Італії від 27 грудня 1947 р. встановила в імперативному порядку перелік областей (ст. 131), одночасно закріпивши право муніципалітетів, які представляють інтереси не менше 1/3 зацікавленого населення, вносити пропозиції щодо змін у цьому переліку областей (ст. 132). Інша особливість італійської моделі – конституційний поділ областей на дві групи. П'ятнадцять областей Італії мають загальний статус. Їх устрій регулюється конституційними нормами, які є обов'язковими для всіх областей даної категорії. П'ять областей набули особливих форм та умов автономії з урахуванням їх специфіки (Трентіно-Альто Адідже – прикордонний район, заселений національними меншинами; Фріулі-Венеція-Джулія – прикордонний район з етнічно-лінгвістичною меншиною; Долина Аосты – прикордонний район з етнічно-лінгвістичною меншиною; Сицилія – острів; Сардинія – острів). Ці області визначають як області зі спеціальним статусом.

На відміну від Італії в Іспанії Основний Закон не закріплює переліку областей, що утворюються. На думку іспанського законодавця, ініціатива під час формування таких територіальних одиниць має йти “знизу”, тобто від населення. Проте Конституція Іспанської республіки 1979 р., як і Конституція Іспанії 1931 р., закріплювала особливу процедуру клопотання зацікавленого населення перед парламентом про надання статусу автономії. До речі, в Іспанії практично всі історично утворені області намагались здобути автономію. Традиційно вимоги про надання автономії висували баски та каталонці. В основу цих устремлінь, як правило, були покладені економічні причини.

Подібна “технологія” встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць трапляється в конституційних положеннях Словенії. Відповідно до ст. 139 її Конституції муніципалітет у Словенії може представляти один або кілька населених пунктів, жителі яких мають спільні потреби та інтереси. Муніципалітет може бути утворений законодавчим актом лише після того, як населення відповідного округу виразить свою волю на референдумі на підтримку утворення муніципалітету. Ще більш оригінально це питання врегульовано у Хорватії: територія громади, району та міста визначається законом за бажанням громадян.

Зазначимо, що в сучасних системах адміністративно-територіального поділу зарубіжних держав область посідає особливе місце. У дволанкових системах адміністративно-територіального поділу формуються відносини на рівні “область ↔ громада (община)”; у триланкових – “область ↔ район ↔ громада (община)”. Вивчаючи специфіку чотириланкової системи, В. Чиркін наводить приклад Франції. Згідно із наведеною ним класифікацією, французька модель передбачає відносини на рівні “регіон ↔ область ↔ район ↔ громада” [25, с. 310]. Проте з цим положенням можна не погодитись. Справа в тому, що якраз французька модель адміністративно-територіального поділу не передбачає існування області. На це вказують не лише положення Конституції

Франції, а й наукові дослідження французьких державознавців. Ще перша Конституція Франції (3 вересня 1791 р.) проголошувала: “Королівство – єдине і неподільне: його територія поділена на 83 департаменти, кожний департамент – на округи (дистрикти), кожний округ – на кантони”. Уже в дещо зміненій формі ці положення викладаються у ст. 72 Конституції Франції (4 жовтня 1958 р.). Зокрема, там вказується, що “місцевими колективами Республіки є комуни, департаменти, заморські території. Інші місцеві колективи створюються законом”. На сьогодні адміністративна організація Франції передбачає таку структуру: “район ↔ департамент ↔ округ ↔ кантон ↔ комуна” [2, с. 15].

Становлять інтерес такі адміністративно-територіальні одиниці у Франції, як регіони. Іноді їх ще називають районами. Як окремі адміністративно-територіальні одиниці вони були утворені додатково а їх статус визначається Законом Франції 1982 р. “Про права і обов’язки комун, департаментів і регіонів”.

Формуючи конституційну модель статусу області, український законодавець орієнтувався на конституційно-правовий статус французького “регіону”, хоча здебільшого правова природа “області” ближча за своєю суттю до “департаменту”. На нашу думку, так склалося через відсутність на той час чітко вироблених напрямів регіональної політики в Україні. Французький регіон привернув до себе увагу не лише своїм конституційним статусом, а й принципами, які визначали його суть.

Вивчаючи досвід Бельгії, Іспанії, Італії, Німеччини та Франції, Жак Зіллер уводить поняття “регіональна громада” [12, с. 124]. “Колективна дієздатність” забезпечує жителям області участь у державотворчому процесі шляхом збирання підписів з метою проведення загальнодержавного референдуму. А традиційна політична орієнтація населення окремих областей забезпечує перемогу певним політичним силам на виборах до загальнонаціональних представницьких органів.

Політико-правовий резонанс, породжений таким конституційно-правовим явищем, як регіон, знайшов відображення не лише в конституційних актах окремих європейських держав, а й на рівні міжнародних організацій. На окрему увагу заслуговує практика діяльності держав – членів Ради Європи. Одним із напрямів діяльності цієї організації є “співробітництво між прикордонними територіальними общинами або властями в таких галузях, як регіональний, міський та сільський розвиток, охорона довкілля, поліпшення діяльності підприємств громадського користування і комунального обслуговування, а також допомога у надзвичайних ситуаціях” [11, с. 33].

Сучасна регіональна політика Ради Європи відобразила нове бачення регіону вже в контексті європейського масштабу. Відтепер це не лише структурна одиниця національної системи територіального устрою, але й транснаціональна територія, яка виходить за межі однієї держави.

З метою захисту інтересів єврорегіонів Маастрихтським договором передбачено існування Комітету Регіонів. Цей орган функціонує в межах ЄС і складається з представників регіональних та місцевих органів. З огляду на надані йому повноваження, цей комітет надає консультації та пропозиції щодо соціально-економічного розвитку єврорегіонів [24, с. 623–633]. Крім Комітету Регіонів, досить відомою є діяльність у галузі міжнародного співробітництва регіонів таких органів, як Збори регіонів Європи та Ради регіонів та общин Європи.

Ідея європейської регіоналізації може тлумачитись як своєрідне заперечення заперечень. Адже в одному випадку регіон може розглядатись, як адміністративно-територіальна одиниця в межах однієї національної території, в іншому – як утворення, складовими якого є частини кількох національних територій. І хоча ця ідея базується на принципі непорушності національних кордонів, подальше зростання політико-правової ролі єврорегіонів може, розмиваючи їх, у майбутньому піддати сумніву факт територіальної цілісності національної держави. Звичайно, ідея Європи регіонів як новий напрям зовнішньої політики європейських держав проходить свою апробацію і, як показує практика, приносить перші позитивні результати.

Отже, вивчаючи особливості конституційно-правового регулювання територіальних утворень регіонального рівня у державах Європи, можна дійти висновку, що об'єкт, як правило, виступають у статусі адміністративно-територіальних одиниць. За винятком Російської Федерації, їм не притаманний статус суб'єкта федерації. Об'єкти є структурною одиницею як у дво-, так і триланкових системах адміністративно-територіального поділу.

Як правило, конституційні акти європейських держав не врегульовують питання кількості та найменування утворених областей. Український законодавець вдався до такого специфічного конституційно-правового регулювання цього питання виходячи виключно з політичних міркувань: для збереження в Україні унітарної форми державного устрою та забезпечення ефективної діяльності органів публічної влади.

Правові системи зарубіжних країн із властивими їм особливостями по-своєму регулюють правове становище адміністративно-територіальних одиниць (порядок утворення, реорганізація, ліквідація, структурні підрозділи, органи...). Так, слід зауважити, у низці країн Латинської Америки та Океанії існують суб'єкти федерації й особливі територіальні утворення.

Наприклад, в Аргентині, крім 22 провінцій та одного федерального (столичного) округу, є територія Вогняна Земля. Подібна ситуація склалась у Бразилії (21 штат, 4 території та 1 федеральний округ), Венесуелі (20 штатів, 2 федеральні території та федеральні володіння). У Північній Америці, зокрема Канаді, є 10 провінцій та 2 території. Відмінність правового статусу “штату” від “території” полягає в тому, що останні, будучи величезними за площею, недостатньо заселені та промислово розвинені, щоб реально вплинути на функціонування політико-правової системи у державі. Усі ці території з погляду конституційної теорії не наділені статусом адміністративно-територіальної одиниці, а отже, вони не можуть відігравати роль суб'єкта федерації.

Специфічними ознаками цих адміністративних утворень є те, що останні, на відміну від штатів, не можуть обирати своїх представників до вищої палати парламенту (Сенату), не мають своїх урядів, судових систем і лише за наявності достатніх умов (щільність та чисельність населення, відповідний рівень соціально-економічного розвитку, власна політична активність та ін.) можуть бути реорганізовані у штати з усіма наслідками, що випливають з цього.

Конституції згаданих держав не досить повно регулюють правове становище власне “територій”. Здебільшого основні Закони містять бланкетні норми. Так, у ст. 17 Конституції Бразилії зазначається, що “закон регулює адміністративну і судову організацію територій” [3, с. 616].



Законодавці цілої низки держав безпосередньо передбачають, що місто є невід'ємним елементом системи адміністративно-територіальної устрою їх держави. Така позиція фіксується у положеннях Конституції Молдови (ст. 110) [15, с. 221]; Естонії (абзац 1 ст. 155) [15, с. 36]; Білорусі (ч. 3 ст. 9) [15, с. 13]; Болгарії (ст. 135) [15, с. 148]; Угорщини (п. 1 ст. 41) [15, с. 328]; Узбекистану (ст. 68) [15, с. 354] та ін.

У деяких основних Законах трапляються конституційно-правові норми, якими встановлюється правовий статус окремих міст. Зокрема, Конституція Хорватії передбачає, що великі міста, відповідно до закону можуть мати статус провінції (абзац 3 ст. 131) [15, с. 401]. Принагідно зауважимо, що “провінція” у Хорватії – адміністративно-територіальна одиниця, в межах якої здійснюється місцеве управління та самоврядування. Території провінцій визначаються законом з урахуванням історичних, транспортних та економічних чинників і є природними самоврядними одиницями в межах Республіки. Становить інтерес те, що територія міста визначається законом за бажанням громадян (абзац 1 ст. 129). На відміну від Хорватії, законодавець Узбекистану прямо передбачив, що зміна кордонів столиці Ташкенту та інших міст відбувається за згодою законодавчого органу – Олій Мажлісу Республіки Узбекистан [15, с. 354].

У п. 2 ст. 64 Конституції Словацької Республіки передбачено, що муніципалітет є незалежною територіальною та адміністративною одиницею Словацької Республіки. Муніципалітет може набути статусу міста відповідно до процедур та строків, установлених законом, який визначає структуру місцевого самоврядування в містах (ст. 70) [15, с. 462–463].

Конституція Молдови вказує на інше: відповідно до закону деякі міста можуть бути визнані муніципіями (ст. 110) [15, с. 221]. Конституційно-правові проблеми Молдови, пов'язані з територіальною організацією лівобережжя Дністра та півдня Республіки Молдови, позначились на ст. 111 Конституції, яка передбачила можливість надання окремим населеним пунктам особливих форм та умов автономії відповідно до особливого статусу, встановленого органічними законами. Цікаво, що внесення змін до закону, який регламентує особливий статус цих населених пунктів, є можливим за умови, коли за таку пропозицію проголосує три п'ятих обраних депутатів.

У положеннях ст. 141 Конституції Словенії використовуються терміни “містечко” та “місто”. Таким чином, законодавець намагається розрізнити правовий статус міських населених пунктів. Більше того, відповідно до процедур та умов, визначених законом, вони можуть набути статусу “міського муніципалітету”. Окремий інтерес становить ст. 143 Конституції Словенії. Її положення передбачають: “Муніципалітети мають право вільно об'єднуватися з іншими муніципалітетами для утворення укрупнених органів або регіональних органів місцевого самоврядування для здійснення адміністративної влади та вирішення питань, що стосуються спільних інтересів. Держава за угодою з укрупненими органами та регіональними органами місцевого самоврядування може передавати їм певні повноваження, які належать до компетенції органів державної влади” [15, с. 298]. Подібне правове регулювання спостерігається в Болгарії. У ч. 1 ст. 135 Конституції Республіки Болгарія передбачено, що “територіальний поділ та повноваження столичної громади та інших великих міст визначається законом” [15, с. 148].

Специфіка Російської Федерації полягає в тому, що її територіальна організація передбачає існування такого феномену, як місто – суб'єкт федерації.

Москва та Санкт-Петербург відповідно до положень абзацу 5 п. 1 ст. 65 Конституції Російської Федерації визнані містами федерального значення. А ст. 5, визначаючи суб'єктний склад федерації, передбачила, що місто федерального значення є рівноправним суб'єктом Російської Федерації [15, с. 407].

Подібне конституційно-правове регулювання передбачається Основним Законом Федеративної Республіки Німеччини. У ст. 23–15, яка визначає межі дії Конституції ФРН, згадується про міста зі статусом суб'єкта федерації (міста-землі), такі як Берлін, Гамбург, Бремен [18, с. 152]. Ті самі землі згадуються і в Договорі між ФРН та НДР про встановлення єдиної Німеччини. Столиця Австрії – Відень – також наділена правом суб'єкта федерації.

### Контрольні питання

1. Назвіть основні принципи та цілі регіональної політики ЄС.
2. Наведіть особливості регіональної політики деяких країн-членів ЄС.
3. Яка установа відповідає за реалізацію регіональних аспектів національного плану економічного розвитку Франції?
4. Визначте особливості системи регіонального моніторингу у Великобританії.
5. Якими суб'єктами управлінської діяльності здійснюється моніторинг у Канаді?
6. Охарактеризуйте специфічні особливості системи контролю у Франції.
7. Назвіть основні принципи здійснення моніторингу в країнах Європи.
8. У межах якої адміністративно-територіальна одиниці здійснюється місцеве управління та самоврядування у Хорватії?
9. Наведіть структуру функціональної ієрархії в системі регіонального розвитку Німеччини.
10. Яка територіальна організація передбачає в Росії існування такого феномену, як місто – суб'єкт федерації?

### Список використаних джерел

1. *Артеменко В.* Інструментальні засоби та моделі створення системи соціально-економічного моніторингу регіону /В. Артеменко // Становлення національної економіки України : зб. матеріалів Всеукр. наук. конф. / Львів. держ. ун-т ім. І. Франка. – Львів : [б. в.], 1995.–С. 62–64.
2. *Бесе Ж.-М.* Общие сведения об административном праве Франции // Российско-французская серия “Информационные и учебные материалы” / Ж.-М. – М. : Посольство Франции, 1993. – № 9. – С. 15.
3. *Бразилия* // Большая Советская Энциклопедия. – 3-е изд. – М. : Совет. Энцикл., 1970. – Т. 3. – 640 с.
4. *Василенко И. А.* Административно–государственное управление в странах Запада : США, Великобритания, Франция, Германия : учеб. пособие / И. А. Василенко. – Изд. 2–е, перераб. и доп. – М. : Изд. корпорация “Логос”, 2000. – 83 с.
5. *Гбур З. В.* Роль моніторингу в організаційно-управлінському забезпеченні державної політики / З. В. Гбур // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Львів. регіон. ін-ту державного упр. НАДУ при Президентіві України. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2007. – С. 279–285.

6. Геоінформаційний портал ГІС Асоціації Росії. – Режим доступу : <http://www.gisa.ru/38029.html>
7. *Гладій М. В.* Реалізація регіональної політики на базі сучасного менеджменту і моніторингу / М. В. Гладій, М. І. Долішній, С. М. Писаренко // Регіональна політика : методологія, методи, практика / НАН України. Ін-т регіон. дослідж. – Львів : [б. в.], 2001. – С. 538–556.
8. Государственное и муниципальное управление : справочник. – М., 1997. – 454 с.
9. Економіка зарубіжних країн / А. С. Філіпенко та ін. – К. : Либідь, 2000. – 581 с.
10. Економіка зарубіжних країн / за ред. Ю. Г. Козака, В. В. Ковалевського, К. І. Ржепішевського. – К.: ЦУЛ, 2003. – 352 с.
11. Європейська Рамкова Конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями. – К. : УПФ, 1997. – 33 с.
12. *Зіллер Ж.* Політико-адміністративні системи країн ЄС : порівняльний аналіз : посіб. / Ж Міллер; пер. В. Ковхун. – К. : Основи, 1996. – 419 с.
13. Казначейська система : підруч. / С. І. Юрій, В. І. Стоян, М. Й. Мац. – Тернопіль : [б. в.], 2002. – 394 с.
14. *Керецман В. Ю.* До проблеми правового регулювання регіонального розвитку в країнах Європи / В. Ю. Керецман. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tpdp/2008-4/R\\_2/09zovurr.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tpdp/2008-4/R_2/09zovurr.pdf)
15. Конституція Естонської Республіки. Прийнята на референдумі 28 черв. 1992 р. // Конституції нових держав Європи та Азії / упоряд. С. Головатий. – К. : Укр. Правн. фундація; Право, 1996. – С. 36–37.
16. *Куйбіда В. С.* Регіональний розвиток та просторове планування територій: досвід України та інших держав-членів Ради Європи : зб. нормативно-правов. актів і наук.-аналіт. матеріалів з питань регіон. розвитку та просторов. планування / В. С. Куйбіда, В. А. Негода, В. В. Толкованов. – К. “Крамар”, 2009. – 176 с.
17. Менеджмент державної політики : ключові гравці / Міхал Бен-Гера, Саймон Джеймс та ін.; пер. з англ. І. Чуприна, Т. Перепелиця. – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2008. – 144 с.
18. Основной Закон Федеративной Республики Германии // Современные зарубежные конституции : Сборник документов по конституционному праву зарубежных стран. – М. : [б. в.], 1996. – 284 с.
19. Основоположні принципи сталого просторового розвитку Європейського Континенту : Європ. конференція міністрів регіонального планування (СЕМАТ). – Ганновер, 7–8 вересня 2000. – Б. М. : [б. в.], 2000.
20. *Плахотнюк Н. Г.* “Децентралізація як шлях розвитку демократії в Україні”. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/sport/control/uk/publish/article?jsessionid=236FB294756440E4E044E94F85333A0B?art\\_id=71719&cat\\_id=71712](http://www.kmu.gov.ua/sport/control/uk/publish/article?jsessionid=236FB294756440E4E044E94F85333A0B?art_id=71719&cat_id=71712)
21. Порядок денний на ХХІ ст. Заключний документ Глобального форуму ООН з навколишнього середовища в Ріо-де-Жанейро. – Б. М.: [б. в.], 1992.
22. Проміжний рівень управління в Європейських державах: складність проти демократії? / за ред. Т. Ларссона, К. Номдена, Ф. Петітвілля. – К. : К.І.С., 2003. – 346 с.
23. *Токвиль А.* Демократія в Америке : пер. с франц. / А. Токвиль; предисл. Гарольда Дж. Ласки. – М. : Прогресс, 1992. – 554 с.
24. *Усач Б. Ф.* Контроль і ревізія : підруч. / Б. Ф. Усач; – 4-те вид. – К. : Знання–Прес, 2002. – 253.


24. *Хартли Т. К.* Основы права Европейского Сообщества / Т. К. Хартли; пер. с англ. – М. : Закон и право, ЮНИТИ, 1998. – 703 с.
25. *Чиркин В. Е.* Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 1997. – 568 с.
26. *Bruno Remond.* La région : une unite politique d'avenir. Editions Montchrestien / Remond Bruno. – Paris, 1999. – 153 p.
27. *Vital-Durand Emmanuel.* Memento des institutitons politiques francaises / Emmanuel Vital-Durand; –5e edizion, Hachette Livre, Paris, 2007. – 157 p.

## ПРАКТИЧНІ ЗАНЯТТЯ

### *Практичне заняття* **“Взаємодія “центр – регіони”, недержавні інституції”**

*Мета:* формування слухачами сучасних теоретичних і практичних знань, основ, умінь і навичок щодо формування та реалізації державної регіональної політики.

#### *Завдання*

	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Назвіть основні принципи локальної нормотворчості ;</li><li>1. Визначте специфіку державних, регіональних і місцевих органів влади з питань формування та реалізації державної регіональної політики;</li><li>3. Знайдіть алгоритм розробки, затвердження та реєстрації агенції регіонального розвитку;</li><li>4. Підготуйте проект створення Фонду регіонального розвитку.</li></ol>
---	---


*Рекомендації щодо підготовки до практичного заняття:*

1. Опрацюйте лекційний матеріал.
2. Зверніть увагу на нормативно-законодавчі акти в сфері, що регулюють здійснення форм прямої демократії.

### *Практичне заняття* **“Організаційно-правові засади інституційного забезпечення регіонального управління”**

*Мета:* формування у слухачів сучасних теоретичних і практичних знань, щодо організаційно-правових засад інституційного забезпечення регіонального управління.

#### *Завдання*

	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Проаналізуйте тенденції регіоналізації в Україні.</li><li>2. Який існує взаємозв'язок регіональної політики та управління?</li><li>3. Назвіть розподіл повноважень у системі регіонального управління в Україні.</li><li>4. Запропонуйте шляхи вдосконалення державної регіональної політики на сучасному етапі державотворення.</li></ol>
---	---

*Рекомендації щодо підготовки до практичного заняття:*

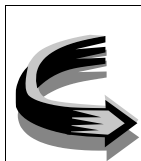
1. Опрацюйте лекційний матеріал.
2. Зверніть увагу на організаційно-правові проблеми управління регіонами.

*Практичне заняття*

**“Адміністративно-територіальний устрій в Україні”**

*Мета:* набуття слухачами вмінь, практичного аналізу адміністративно-територіального устрою в Україні.

**Завдання**



1. Сформулюйте визначення адміністративно-територіального устрою держави.
2. Охарактеризуйте адміністративно-територіальні одиниці як основу територіальних громад.
3. Що становить систему адміністративно-територіального устрою України?

*Рекомендації щодо підготовки до практичного заняття:*

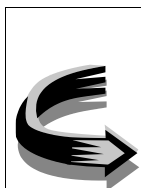
1. Опрацюйте лекційний матеріал.
2. Зверніть увагу на сучасні проблеми адміністративно-територіального устрою в Україні.

*Практичне заняття*

**“Визначення перешкод до запровадження стратегічного планування”**

*Мета:* набуття слухачами вмінь щодо організації процесу стратегічного планування та залучення до нього різних секторів територіальної громади.

**Завдання**



1. Назвіть, які, на Вашу думку, основні перешкоди на шляху до успішного процесу стратегічного планування? Як можна їх вирішити?
2. Перерахуйте вигоди, прямі або/та непрямі, які Ви очікуєте від стратегічного планування. Визначте найбільш важливі вигоди.
3. Визначте та охарактеризуйте критерії готовності до стратегічного планування.
4. Хто, на Вашу думку, може бути спонсором розроблення стратегічного плану?
5. Як Ви будете формувати склад робочої групи?
6. Чи будете Ви залучати консультантів або експертів?

**Форма звітності для завдання**

Перешкоди, шляхи їх вирішення та вигоди від стратегічного планування	
Перешкоди	Шляхи їх вирішення
1.	1.
2.	2.
...	...

Рекомендації щодо підготовки до практичного заняття:


1. Опрацюйте лекційний матеріал.
2. Зверніть увагу на відмінності стратегічного планування на центральному та місцевому рівнях.
3. Обміркуйте, як організувати дієве міжсекторальне співробітництво.

Практичне заняття

**“Розробка концепції інноваційного проекту у сфері регіонального управління”**

**Мета:** набуття слухачами вмінь і щодо формування у слухачів навичок розробки концепцій інноваційних проектів у сфері регіонального управління.

**Завдання**

	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Яким чином проваджуються ідеї інноваційного проекту розвитку територіальної громади?</li><li>2. Визначте сутність інноваційного проекту територіального Розвитку.</li><li>3. Розробіть та обґрунтуйте концепцію інноваційного проекту у визначеній сфері регіонального управління.</li><li>4. Дайте загальну оцінку перспективності інноваційного проекту.</li></ol>
---	---

**Форма звітності для завдання**

Характеристики та складові інноваційного проекту	
Етапи формування і реалізації інноваційного проекту	Критерії оцінювання результатів виконання проекту
1.	1.
2.	2.
...	...

Рекомендації щодо підготовки до практичного заняття:


1. Опрацюйте лекційний матеріал.
2. Обміркуйте, у яких сферах діяльності місцевих органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування може бути застосований проектний підхід.
3. На підставі аналізу інформаційного матеріалу про певну проблему сформулюйте ідею інноваційного проекту, який може бути реалізований у системі регіонального управління.

Практичне заняття

**“Цільові програми. Цілі, переваги та види”**

**Мета:** набуття слухачами вмінь, навичок і знань про державні цільові програми та їх реалізації.

**Завдання**

	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Визначте сутність та поняття цільової програми.</li> <li>2. Наведіть порядок розроблення державної цільової програми.</li> <li>3. Наведіть порядок розроблення регіональної цільової програми.</li> <li>4. Яким чином відбувається організація процесу планування та реалізації регіональної цільової програми?</li> <li>5. Обґрунтуйте пріоритети програмного розвитку.</li> </ol>
---	---

**Форма звітності для завдання**

Системи аналізу необхідності запровадження цільової програми та форми його проведення	
Системи аналізу	Форма проведення
1.	
2.	
3	
...	

Проблемні питання, які стосуються цільової програми	
Проблемні питання	Шляхи вирішення
1.	
2.	
3	
...	


1. Опрацюйте лекційний матеріал.
2. Зверніть увагу на методичні підходи формування державних цільових програм.

*Практичне заняття*

**“Організація моніторингу та оцінювання реалізації стратегічного плану”**

*Мета:* здобуття слухачами практичних знань та набуття умінь з питань організації моніторингу та оцінювання стратегічних планів.

**Форма звітності для завдання**

	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Сформууйте склад моніторингового комітету.</li> <li>2. Визначте організацію проведення моніторингу.</li> <li>3. Наведіть критерії оцінювання для конкретних цілей та завдань.</li> </ol>
---	--



Склад моніторингового комітету:	
1.	
2.	
3.	
...	
Стратегічні цілі	Критерії оцінювання
Мета А	
Мета В	
Мета ...	

*Рекомендації щодо підготовки до практичного заняття*


1. Опрацюйте лекційний матеріал.
2. Зверніть увагу на важливість проведення дієвого моніторингу та оцінювання реалізації стратегічного плану.

*Практичне заняття*

**“Функції та класифікація соціальної інфраструктури”**

*Мета:* здобуття практичних навичок щодо вдосконалення функціонального призначення соціальної інфраструктури.

**Завдання**

	1. Визначте основні функції соціальної інфраструктури.
	2. Охарактеризуйте види об'єктів соціального призначення за мобільністю та місцем надання послуг.
	3. Визначте, які основні фактори впливають на розміщення об'єктів соціальної інфраструктури в сільській місцевості.
	4. Розробіть для будь-якої галузі соціальної інфраструктури пропозиції щодо покращання її функціонування в сільській місцевості.

*Форма звітності для завдання*

Функції соціальної інфраструктури:	
1.	
2.	
3.	
...	
Класифікація об'єктів соціального призначення	
За мобільністю:	За місцем надання послуг:
1.	1.
2.	2.
3.	3.
...	...

Основні фактори впливу:
1. 2. ...
Галузь соціальної інфраструктури –
Пропозиції щодо покращання її функціонування:
1. 2. ...

*Рекомендації щодо підготовки до практичного заняття:*


1. Опрацюйте лекційний матеріал.
2. Зверніть увагу на основні функції соціальної інфраструктури та запропонуйте пропозиції щодо покращення її функціонування.

*Практичне заняття*

### “Структура управління земельними ресурсами”

*Мета:* здобуття слухачами сучасних теоретичних і практичних знань, набуття вмінь та навичок з організації управління земельними ресурсами.

*Завдання*

	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Визначте особливості системи управління земельними ресурсами;</li> <li>2. Визначте методичні підходи щодо формування системи управління земельними ресурсами на центральному, регіональному та місцевому рівнях;</li> <li>3. Визначте пріоритети у сфері управління земельними ресурсами, організації процесу управління земельними ресурсами на різних рівнях;</li> <li>4. Проаналізуйте діяльність органів місцевої влади у сфері управління земельними ресурсами.</li> </ol>
--	---

*Форма звітності для завдання*

Основні принципи управління земельними ресурсами:
1. 2. ...

*Рекомендації щодо підготовки до практичного заняття*

1. Опрацюйте лекційний матеріал.
2. Зверніть увагу на плани та прогнози розвитку певних територій, населених пунктів.

Практичне заняття

**“Оцінка земельних ділянок”**

*Мета:* здобуття слухачами сучасних теоретичних і практичних знань, набуття вмінь та навичок з оцінки земельних ресурсів.

*Завдання*



1. Визначити базові поняття та інструментарій оцінки земель, методичні підходи до формування грошової та експертної оцінки;
2. Проаналізуйте досвід організації процесу оцінки земельних ресурсів;
3. Проаналізуйте діяльність органів місцевої влади у сфері регулювання оцінної вартості земель.

*Форма звітності для завдання*

Організація грошової оцінки земель:	
Грошова оцінка	Експертна оцінка
1.	1.
2.	2.
3.	3.
...	...

*Рекомендації щодо підготовки до практичного заняття*

1. Опрацюйте лекційний матеріал.
2. Зверніть увагу на запровадження експертної оцінки землі.

Практичне заняття

**“Досвід країн Західної та Центральної Європи у регулюванні регіонального розвитку: інституційний аспект”**

*Мета:* набуття слухачами вмінь і навичок з аналізу досвіду зарубіжних країн з метою використання елементів його при формуванні та реалізації державної регіональної політики.

*Завдання*



1. Сформулюйте завдання та цілі регіональної політики конкретної країни.
2. Визначте інструменти реалізації регіональної політики.
3. Обґрунтуйте участь різних інститутів та інституцій у вирішенні регіональної проблематики.
4. Підготуйте пропозиції для України.

*Форма звітності для завдання*

Регіональна політика у європейських країнах	
принципи її формування	основні напрями її реалізації
1.	1.
2.	2.
3.	3.
...	...

*Рекомендації щодо підготовки до практичного заняття:*


1. Опрацюйте лекційний матеріал.
2. Зверніть увагу на інституційне забезпечення регіонального управління в зарубіжних країнах.

*Практичне заняття*

**“Удосконалення міжбюджетних відносин в Україні”**

*Мета:* формування у слухачів сучасних теоретичних і практичних знань, щодо фінансового забезпечення регіонального розвитку.

*Завдання*

	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. В ході командної роботи напрацювати шляхи розширення податкової бази місцевих бюджетів та заощадження бюджетних коштів.</li> <li>2. Запропонувати шляхи удосконалення міжбюджетних відносин.</li> <li>3. Підготувати матеріали до презентації.</li> <li>4. В ході спільного засідання обґрунтувати пропозиції щодо удосконалення Бюджетного кодексу.</li> </ol>
---	---

*Форма звітності для завдання*

1.
2.
...

*Рекомендації щодо підготовки до практичного заняття:*

1. Опрацюйте лекційний матеріал.
2. Зверніть увагу на правові проблеми формування фінансових ресурсів регіону.

## СЕМІНАРСЬКІ ЗАНЯТТЯ

### *Семінарське заняття*

#### **“Роль моніторингу та контролю в програмному забезпеченні регіонального розвитку”**

##### *Мета:*

- надати слухачам вміння визначати критерії оцінювання для конкретних цілей та завдань.
- ознайомити слухачів про організацію проведення моніторингу та проведення оцінювання.

##### *Запитання для обговорення*



1. Охарактеризуйте необхідність використання технологій моніторингу та контролю в програмному забезпеченні розвитку регіону.
2. Сформулюйте основні вимоги до систем регіонального моніторингу та контролю.
3. Висвітліть алгоритм впровадження моніторингу та контролю за реалізацію програм соціально-економічного розвитку регіону.

##### *Рекомендації щодо підготовки до семінарського заняття:*

1. Опрацюйте лекційний матеріал розділу.
2. Зверніть увагу на важливість проведення дієвого моніторингу та оцінювання реалізації стратегічного плану.

##### *Список рекомендованої літератури:*

1. Нудельман В., Санжаровський І. Розробка Стратегії розвитку територіальної громади : загальні засади методики / Київ. Центр Ін-ту Схід-Захід. – К.: Вид-во “Дата Банк Україна”, 2002. – 232 с. (с.57-65)
2. Моніторинг та оцінювання стратегій і програм регіонального розвитку в Україні / Лендбел М., Винницький Б., Ратейчак Ю., – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2007. – 120 с.
3. Посібник з моніторингу та оцінювання програм регіонального розвитку / Лендбел М., Винницький Б., Ратейчак Ю., Санжаровський І. /за ред. І. Санжаровського, Ю. Полянського. – К.: “К.І.С.”, 2007. – 80 с.


### *Семінарське заняття*

#### **“Державне регулювання розвитку соціальної інфраструктури в регіонах”**

##### *Мета:*

- надати слухачам базові поняття про механізми державного регулювання розвитку соціальної інфраструктури;
- ознайомити слухачів з програмно-цільовим методом управління соціальною інфраструктурою;

*Запитання для обговорення*

	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Охарактеризуйте сучасний етап розвитку соціальної інфраструктури регіону.</li><li>2. Які основні чинники мають вплив на рівень розвитку соціальної інфраструктури? Обґрунтуйте.</li><li>3. Запропонуйте напрями державного стимулювання розвитку соціальної інфраструктури.</li></ol>
---	--

*Рекомендації щодо підготовки до семінарського заняття:*

1. Опрацюйте лекційний матеріал розділу.
2. Зверніть увагу на основні негативні та позитивні фактори, які сьогодні впливають на рівень розвитку соціальної інфраструктури.
2. Обміркуйте сучасні умови розвитку соціальної інфраструктури регіону.


*Список рекомендованої літератури:*

*Семінарське заняття*  
**“Планування сталого розвитку”**

*Мета:*

- надати слухачам вміння і навичок щодо планування сталого розвитку, визначення пріоритетів розвитку об’єктів планування та їх узгодження з іншими складовими системи планування.
- ознайомити слухачів з системою планування території, прогнозування її розвитку.

*Запитання для обговорення*

	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Обґрунтуйте необхідність планування сталого розвитку.</li><li>2. Проаналізуйте стан розвитку на тій чи іншій території.</li><li>3. Яким чином необхідно удосконалити процес упровадження системи сталого розвитку?</li><li>4. Запропонуйте основні шляхи забезпечення сталого розвитку регіону.</li></ol>
---	--

*Рекомендації щодо підготовки до семінарського заняття:*

1. Опрацюйте лекційний матеріал розділу.
2. Зверніть увагу на законодавче регулювання діяльності місцевих органів влади у сфері забезпечення сталого розвитку регіону.

*Список рекомендованої літератури:*

1. Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовт. 2007 р. № 880-р // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 79. – Ст. 170

2. Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів : Постанова Верховної Ради України від 24 груд. 1999 р. № 1359 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 1. – Ст. 6.


3. Планування місцевого сталого розвитку : посіб. з формулювання стратегії місцевого сталого розвитку – К. : ПРООН, Муніципальна програма сталого розвитку, 2005. – 67 с.

*Семінарське заняття*

**“Види документів, що регулюють розвиток територій.  
Генеральні плани міст”**

*Мета:* поповнення теоретичних знань з питань нормативно-правового забезпечення просторового розвитку території України

*Питання для обговорення*

	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Генеральна схема планування розвитку територій.</li><li>2. Регіональні схеми планування розвитку територій.</li><li>3. Генеральні плани.</li><li>4. Зонінг.</li><li>5. Плани земельно-господарського устрою.</li><li>6. Комплексні та галузеві схеми розвитку.</li><li>7. Система кадастрів.</li></ol>
---	---

*Рекомендації щодо підготовки до семінарського заняття*

1. Опрацюйте теоретичний матеріал теми.
2. Зверніть увагу на загальні вимоги щодо організації діяльності з підготовки генеральних схем та генеральних планів розвитку територій

*Список рекомендованої літератури:*

1. Закон України про регулювання містобудівної діяльності: прийнятий 17 лют. 2011 р. № 3038-VI // Уряд. кур'єр від 23 берез. 2011 р. – № 52.
2. Куйбіда В. С., Білоконь Ю. М. Територіальне планування в Україні: європейські засади та національний досвід. – К. : Логос, 2009. – 108 с.
3. Проект Містобудівного кодексу України // Мінрегіонбуд. – 2009. – 18 трав. // Режим доступу : <http://minregionbud.gov.ua> – Заголовок з екрану


*Семінарське заняття*

**“Взаємовідносини центральних, регіональних і місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування в забезпеченні впровадження ефективної регіональної політики: інституційний аспект”**

*Мета:*

- надати слухачам вміння визначати критерії ефективності впровадження регіональної політики;
- ознайомити слухачів про організацію застосування інструментів регіональної політики у різних сферах регіонального розвитку.

*Запитання для обговорення*

	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Проаналізуйте наданий приклад ситуації у певній сфері регіональної політики.</li><li>2. Оберіть будь-який типовий регіон, де ця ситуація може бути розглянута.</li><li>3. Сформулюйте завдання та цілі регіональної політики.</li><li>4. Визначте інструменти реалізації регіональної політики щодо розв'язання запропонованої ситуації.</li></ol>
---	---

*Рекомендації щодо підготовки до семінарського заняття:*

1. Опрацюйте лекційний матеріал розділу.
2. Зверніть увагу на роль та завдання центральних, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у впровадженні політики розвитку регіонів.

*Список рекомендованої літератури:*

1. Дацишин М. Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні / М. Дацишин, В. Керецман. – К. : Вид-во “К.І.С.”, 2007. – 102 с.
2. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія / за ред. З. С. Варналія. – К. : ШСД, 2007. – 768 с.
3. Долишній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ–ХХІ століть : нові пріоритети / М. І. Долишній. – К. : Наук, думка, 2006. – 512 с.


*Семінарське заняття*

**“Застосування інновацій у системі регіонального управління”**

*Мета:*

- надати слухачам вміння та досвід застосування інновацій у регіональному управлінні.
- ознайомити слухачів про чинники, які стримують застосування інновацій у регіональному управлінні.

*Запитання для обговорення*

	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Які існують інноваційні проекти регіонального розвитку в зарубіжних країнах?</li><li>2. Назвіть основні напрями формування сприятливого інноваційного середовища у системі регіонального управління.</li><li>3. Наведіть вітчизняний досвід інноваційного регіонального управління.</li></ol>
---	--

*Рекомендації щодо підготовки до семінарського заняття:*

1. Опрацюйте лекційний матеріал.
2. Зверніть увагу на правові умови формування і реалізації інноваційних рішень органами влади.



*Список рекомендованої літератури:*

1. *Михненко А. М.* Інновації в управлінні суспільним розвитком : навч. посіб. / А. М. Михненко, В. Д. Бакуменко, С. О. Кравченко. – К. : НАДУ, 2009. – 116 с.

2. *Робертсон. А.* Управление талантами : Как извлечь выгоду из таланта ваших подчиненных : пер. с англ. / Алан Робертсон, Грэм Збби. – Днепропетровск : Баланс-Клуб, 2004. – 176 с.

3. *Дегтярьова І. О.* Особливості технологізації управління конкурентоспроможністю регіону / І. О. Дегтярьова // Галузь науки “Державне управління”: історія, теорія, впровадження : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 28 трав. 2010 р. : у 2 т. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2010. – С. 150–151.

4. *Дегтярьова І. О.* Синергетичне бачення конкурентоспроможності регіону / І. О. Дегтярьова // Демократичне врядування: наука, освіта, практика: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 29 трав. 2009 р. : у 4 т. / за заг. ред. В. П. Приходька, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2009. – С. 217–219.


*Семінарське заняття*

**“Управління земельними ресурсами регіону  
в контексті ринкових перетворень”**

*Мета:*

- надати слухачам вміння та досвід з питань регулювання земельних відносин та управління земельними ресурсами регіону в ринкових умовах;
- ознайомити слухачів з навичками організації управління земельними ресурсами регіону з використанням сучасних методів та механізмів державного управління, що впливають на результативність управлінських рішень в сфері землекористування.

*Питання для обговорення*

	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Основні напрями реформування земельних відносин на державному та регіональному рівнях.</li><li>2. Недоліки правового забезпечення регулювання земельних відносин на різних рівнях управління</li><li>3. Ефективний менеджмент в сфері земельних відносин на регіональному рівні</li></ol>
--	--

*Рекомендації щодо підготовки до семінарського заняття*

1. Опрацюйте лекційний матеріал.
2. Зверніть увагу на особливості застосування механізмів регулювання земельних відносин, виходячи із специфіки розвитку регіонів, їх ресурсного потенціалу

*Список рекомендованої літератури:*

1. *Дехтяренко Ю.* Регулювання земельних відносин у місті / Ю. Дехтяренко, О. Драпиковський, І. Іванова. – К. : Основи, 1997. – 139 с.

2. Земельний кодекс України : прийнятий 25 жовт. 2001 р. : № 2768-Ш. – К. : Парлам. вид-во, 2001. – 71с.

3. Методичні основи грошової оцінки земель в Україні : навч. посіб. / Ю. Дехтяренко, М. Лихогруд, Ю. Манцевич, Ю. Палеха. – К. : Профі, 2007. – 624 с.


*Семінарське заняття*

**“Зарубіжний досвід реалізації проектів інноваційного типу щодо територіального розвитку”**

*Мета:*

- надати слухачам вміння практичного застосування зарубіжного досвіду щодо інструментів інноваційного розвитку регіону.
- ознайомити слухачів стосовно зарубіжного досвіду реалізації інноваційних проектів територіального розвитку.

*Затання для обговорення*

	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Які існують регіональні і місцеві інноваційні проекти територіального розвитку в зарубіжних країнах?</li><li>2. Зробіть порівняльний аналіз умов формування інноваційних проектів у європейських країнах.</li><li>3. Наведіть зарубіжний досвід застосування інструментів інноваційного розвитку регіону.</li></ol>
---	--

*Рекомендації щодо підготовки до семінарського заняття:*

1. Опрацюйте лекційний матеріал розділу.
2. Зверніть увагу на зарубіжну практику щодо інститутів та інструментів розвитку територій.

*Список рекомендованої літератури:*

1. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / Б. Винницький, М. Лендбел, Б. Онишук, П. Сегварі ; Проект партнерства Канада – Україна “Регіон, врядує. та розв.”. – К. : К.І.С., 2008. – 145 с.
2. *Слава С.* Інституційне забезпечення інвестиційно-інноваційного розвитку територій: зарубіжний та український досвід / С. Слава, П. Сегварі, Р. Моркунайте ; Проект партнерства Канада – Україна “Регіон, врядує. та розв.”. – К. : К.І.С., 2008. – 108 с.
3. Планування проектних дій : навч. посіб. / Є. Г. Матвішин ; Львів, регіон, ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2007. –173 с.

*Семінарське заняття*

**“Місцеві фінанси у зарубіжних країнах”**

*Мета:*

- ознайомлення слухачів з практичним досвідом формування та виконання місцевих бюджетів у зарубіжних країнах;
- надання знань та формування прогресивних підходів щодо формування місцевих бюджетів.

Питання для обговорення



1. Економічна природа та виникнення місцевого оподаткування.
2. Тенденції формування та склад дохідної бази місцевих бюджетів у зарубіжних країнах.
3. Бюджетний федералізм, доходи та видатки локальних урядів.
4. Досвід західних країн щодо зміцнення фінансової основи регіонального та місцевого розвитку.

*Рекомендації щодо підготовки до семінарського заняття*

1. Опрацюйте лекційний матеріал.
2. Зверніть увагу на особливості бюджетного унітаризму та бюджетного федералізму.

*Список рекомендованої літератури:*

1. Бюджетний Кодекс України : прийнятий 8 лип. 2010 р. № 2456-VI // Уряд. кур'єр. – 2010. – № 151.
2. Місцеві фінанси: підруч. /за ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.
3. Реформа публічного управління в Україні : виклики, стратегії, майбутнє: Монографія / НАДУ при Президентіві України; відп. ред. І. А. Грицяк. – К. : “К.І.С.”, 2009. – 240 с.

## ОРГАНІЗАЦІЯ САМОСТІЙНОЇ РОБОТИ СЛУХАЧА

*Організація самостійної роботи слухача.* Самостійна робота слухачів – один з основних засобів оволодіння навчальним матеріалом у час, вільний від аудиторних навчальних занять.

*Головною метою* самостійної роботи є закріплення, розширення та поглиблення набутих у процесі аудиторної роботи знань, умінь та навичок, а також самостійне вивчення та засвоєння нового матеріалу під керівництвом викладача, але без його безпосередньої участі.

Питання, що виникають у слухачів стосовно виконання запланованих завдань, вирішуються на консультаціях, які проводяться згідно з графіками, затвердженими кафедрою.

Самостійна робота слухачів включає такі форми:

- самостійне вивчення тем;
- самостійну роботу з науковими, навчальними, інформаційно-аналітичними джерелами з метою кращого засвоєння програмного матеріалу після відвідування лекцій;
- підготовку одного обов'язкового модульного завдання (за погодженням з викладачем);
- практичну підготовку на базах стажування або за місцем роботи та оформлення звіту про виконання практичних завдань (для слухачів усіх форм навчання);
- підготовку творчої роботи на базі критичного огляду наукових публікацій, розробку пропозицій щодо розв'язання актуальних проблем або прогнозів за обраною тематикою;
- презентацію результатів творчої роботи завдання на практичному занятті;
- систематизацію вивченого матеріалу дисципліни перед іспитом (тестом).

Усі завдання самостійної роботи слухачів поділяються на обов'язкові й вибіркові, виконуються у встановлені терміни, з відповідною максимальною оцінкою та передбачають певні форми звітності щодо їх виконання. Обов'язкові завдання виконуються всіма без винятку слухачами у процесі вивчення дисципліни, вибіркові завдання є альтернативними.

*Тематика обов'язкових модульних завдань.* Тематика обов'язкових модульних завдань вибирається слухачем за погодженням із викладачем.

*Основна тематика творчої роботи.* Слухачем вибирається одне вибіркове завдання за погодженням із викладачем.

*Карта самостійної роботи слухача.* Перелік завдань для самостійної роботи представлений у Kartі самостійної роботи слухача, яка включається до “Методичних матеріалів щодо змісту та організації самостійної роботи слухачів, поточного і підсумкового контролю їх знань”, що розміщуються на сайті НАДУ.

Карта самостійної роботи слухача  
з дисципліни “Основи регіонального управління в Україні”

Види самостійної роботи	Планові терміни виконання	Форми контролю та звітності	Максимальна кількість балів
<b>1. Обов’язкові завдання</b>			
<b>Систематичність та активність роботи на практичних заняттях</b>			
1.1. Підготовка до практичних занять	Відповідно до розкладу занять	Активна участь у практичних заняттях	
<b>Виконання модульних (контрольних) завдань</b>			
1.2. Підготовка до обов’язково модульного завдання	Відповідно до розкладу занять	Перевірка результатів виконання обов’язкових модульних завдань	
<b>Виконання завдань для самостійного опрацювання</b>			
1.3. Виконання творчої роботи за обраною тематикою	Протягом вивчення модулю	Перевірка правильності виконання завдань	
1.4. Виконання поточних тестів	Протягом вивчення модулю	Перевірка правильності виконання тестів	
<i>Разом балів за обов’язкові види СРС</i>			
<b>2. Вибіркові завдання</b>			
2.1. Критичний огляд наукових публікацій за обраною тематикою	Протягом вивчення модулю	Оцінювання якості підготовлених матеріалів	
2.2. Розробка пропозицій щодо вирішення виявлених проблем за обраною тематикою	Протягом вивчення модулю	Оцінювання якості підготовлених матеріалів	
2.4. Презентація результатів дослідження за обраною тематикою, у тому числі виступ на конференції	Протягом вивчення модулю	Оцінювання якості презентацій	
<b>Разом за вибіркові види СРС</b>			
<i>Всього балів за СРС</i>			

Кожен слухач повинен роздрукувати для себе Карту самостійної роботи та на власний розсуд визначити вибіркового елемент самостійної роботи, узгодити його з викладачем.

Після виконання обов'язкових та вибіркового завдань у встановлені терміни слухач звітує викладачеві, а набрані ним бали проставляються в індивідуальному плані слухача і враховуються як кількість балів за поточну успішність у навчальній роботі.

Час, відведений на самостійну підготовку за темами програми для вивчення теоретичного матеріалу та практичної підготовки, кожен слухач розподіляє особисто.

*Модульні завдання можуть бути виконані слухачем у таких формах:*

- критичний огляд наукових публікацій за обраною тематикою;
- розробка пропозицій щодо розв'язання виявлених проблем за вибраною тематикою;
- розробка прогнозів з вибраної тематики;
- презентація результатів дослідження за вибраною тематикою, у тому числі виступ на науково-практичній конференції.

## ІНДИВІДУАЛЬНО-КОНСУЛЬТАТИВНА РОБОТА

Індивідуально-консультативна робота є формою організації навчальної роботи викладача зі слухачами, яка проводиться з метою посилення мотивації слухачів до пізнавальної діяльності та розвитку їхніх індивідуальних здібностей.

Індивідуально-консультативна робота проводиться у формі індивідуальних занять, консультацій, перевірки виконання індивідуальних завдань, перевірки та захисту завдань, що винесені на поточний контроль за графіком індивідуально-консультативної роботи викладачів, який затверджується завідувачем кафедри один раз на семестр. Графік індивідуально-консультативної роботи доводиться до відома слухачів на початку вивчення дисципліни.

## СИСТЕМА ПОТОЧНОГО І ПІДСУМКОВОГО КОНТРОЛЮ

Об'єктом поточного контролю знань слухача є:

1. Систематичність та активність роботи протягом семестру щодо вивчення програмного матеріалу дисципліни;
2. Виконання одного модульного завдання;
3. Виконання вибіркового дослідницького завдання;

4. Презентація результатів вибіркового дослідницького завдання.

Навчальні результати слухача оцінюються на основі виконання практичних завдань, участі у семінарських і практичних заняттях та підсумкового контролю у формі тесту.

*Контроль і оцінювання навчальної активності слухача.* З метою стимулювання свідомої ритмічної роботи слухача застосовується оцінювання його навчальної активності:

– відвідування лекційних і практичних занять (за умови 100-відсоткового відвідування слухач отримує 10 балів, за кожен пропуск без поважних причин він втрачає 5 балів, тобто при пропусках аудиторних занять без поважних причин слухач отримує 0 балів за відвідування);

– активність і рівень знань під час обговорення проблемних питань на лекційних, семінарських і практичних заняттях оцінюється в діапазоні від 0 до 30 балів (кожна змістовна відповідь дає слухачу максимум до 5 балів; слухач, який був пасивним, перед підсумковим контролем не одержує заохочувальну винагороду у вигляді додаткових 5–10 балів, тобто отримує 0 балів за активність);

*Контроль і оцінювання виконання обов'язкових модульних завдань.* Протягом семестру проводяться два модульних контролю. Модульний поточний контроль проводиться за результатами виконання обов'язкових модульних завдань. Перший модульний контроль включає 2 запитання за темами I модуля дисципліни, другий модульний контроль – 2 запитання за темами II модуля.

Правильна відповідь на одне запитання дає слухачеві 2,5 бали, тобто при чотирьох правильних відповідях слухач набирає 10 балів. Максимальна модульна оцінка за 1 модуль – 5 балів. Таким чином, протягом семестру за виконання двох модульних завдань слухач може набрати максимально 10 балів, мінімально – 0 балів.

*Контроль і оцінювання виконання вибіркового дослідницького завдання (реферату).* У поточний контроль знань слухача включається підготовка вибіркового дослідницького завдання (реферату) з однієї із важливих проблем предмета навчальної дисципліни.

Реферат не є обов'язковою частиною самостійної роботи слухача. Слухачі, які набрали достатню для бажаної оцінки кількість балів за іншими напрямками роботи, можуть не готувати реферат. Підготовка реферату – це можливість для слухача додати до свого здобутку до 40 балів з дисципліни (модуля). Слухач може писати реферат тільки на погоджену з викладачем тему.

Писати реферат слід на білому папері стандартного формату А 4.

Титульний аркуш реферату повинен мати такий зміст: назва академії; назва факультету; назва кафедри; назва навчальної дисципліни; тема реферату; прізвище та ім'я слухача, курс, номер академічної групи; звання, прізвище та ініціали викладача, який перевірятиме реферат; дата подання реферату викладачеві на перевірку (день, місяць, рік).

За титульним аркушем розташовується детальний план реферату, в якому треба виділити вступ, 3–5 питань основного змісту, висновок, список використаної літератури. У плані праворуч позначаються номери сторінок початку кожного питання. Назви питань (заголовки) обов'язково мають поділяти текст на частини, щоб було видно, де закінчується одне питання і починається наступне.

Обсяг реферату визначається вмінням слухача стисло і водночас вичерпно розкрити тему: показати значення питання, що розглядається, оцінити, як воно висвітлюється в спеціальній літературі та розв'язується на практиці, зробити висновки та обґрунтувати власні пропозиції. При вдалому розкритті теми достатньо до 20 сторінок основного тексту.

Обов'язкова вимога: чітке посилання на джерела інформації. Усі цифри, факти, теорії, думки вчених, цитати повинні мати посилання у вигляді [2, с. 54] (перша цифра означає номер джерела у наведеному в кінці реферату списку використаних джерел, а друга цифра – номер сторінки у цьому джерелі). Бажано використовувати в рефераті таблиці, схеми, графіки, діаграми тощо. Список використаних джерел (не менше п'яти джерел) оформляється згідно з діючими правилами. Якщо інформація взята з мережі Інтернет, потрібно, як і для звичайної літератури, вказати автора, назву статті, а потім навести адресу сайту в *Інтернеті*.

Вибіркове дослідницьке завдання (реферат) оцінюється за критеріями: логічності плану; повноти й глибини розкриття теми; наявності ілюстрацій (таблиці, рисунки, схеми тощо); кількості використаних джерел і чіткості посилань на них; відображення практичних матеріалів та статистичних даних; оформлення; обґрунтування власної думки слухача з цього питання у вигляді висновку.

Шкала оцінок реферату: максимально (при ґрунтовному розкритті теми і додержанні всіх вимог) 40 балів. За кожне зауваження (недотримання однієї із вимог) оцінка зменшується на 1 бал. Слухач може отримати за реферат і 0 балів, якщо тема не розкрита, а кількість зауважень викладача 10 або більше.

Граничний термін подання реферату на перевірку: за 10 днів до початку екзаменаційної сесії. Після закінчення цього терміну реферати кафедрою не приймаються, слухач одержує за реферат нульову оцінку.



У разі невиконання поточного контролю з об'єктивних причин слухачі мають право, за дозволом декана, скласти їх до останньої консультації (останнього практичного заняття – для слухачів заочної форми навчання)

*Визначення загальної підсумкової оцінки з навчальної дисципліни.* Підсумкове оцінювання знань слухачів з дисципліни (модуля) здійснюється виключно за результатами поточного контролю. Отримані слухачем бали за систематичність та активність роботи протягом семестру, виконання модульного завдання (тестів), виконання вибіркового завдання підсумовуються.

Загальна (сумарна) кількість балів з навчальної дисципліни є основою для прийняття рішення щодо отримання слухачем оцінки.

Слухачі, які набрали за вивчення дисципліни:

91–100 балів отримують оцінку “А” (відмінно);

81–90 балів – оцінку “В” (дуже добре);

71–80 балів – оцінку “С” (добре);

61–70 балів – оцінку “D” (задовільно);

51–60 балів – оцінку “Е” (достатньо);

31–50 балів – оцінку “FХ” (незадовільно)\*;

0–30 балів – оцінку “F” (незадовільно)\*\*.

\*FХ означає “незадовільно” з можливістю повторного складання”.

\*\*F означає “незадовільно” з обов'язковим повторним вивченням дисципліни.

*Структура підсумкової оцінки з навчальної дисципліни.* Загальна підсумкова оцінка формується за такими складовими:

Вид роботи	Оцінка в балах	
	максимальна	мінімальна
Типові (обов'язкові) види поточного контролю (участь в обговоренні проблематики семінарських і практичних занять)	30	0
Типові (обов'язкові) види поточного контролю (виконання індивідуальних практичних завдань – написання та захист творчої роботи)	40	0
Контрольні випробування (тест)	30	0
Уся робота	100	0

Визначені таким чином оцінки разом з результатами поточного контролю вносяться викладачем в екзаменаційну відомість.

## СЛОВНИК ОСНОВНИХ ТЕРМІНІВ

**Автономія** – (від грец. *avtonomia* – самостійність, незалежність) форма самоуправління частини території унітарної, а іноді й федеральної держави, наділена самостійністю у вирішенні питань місцевого значення в межах, установлених центральною владою. **А.** – система суспільних відносин, яка формується з метою надання (делегування) окремим структурним частинам держави власної для самостійного розв'язання питань власного розвитку.

**Автономія організаційна** – надання організації місцевого самоврядування можливості самому визначати свою власну внутрішню структуру, яка відповідала б місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління. Діючи в межах закону, орган місцевого самоврядування не підпорядковується іншим органам, а будь-який державний адміністративний контроль за його діями можливий лише в рамках закону з метою забезпечення конституційних принципів місцевого самоврядування та відповідності положень чинного законодавства.

**Автономія правова** – надання організації місцевого самоврядування власних повноважень, визначених Конституцією та законами держави. Ці повноваження можуть бути повними й виключними, тобто такими, які не належать одночасно органам державного управління. У межах своїх повноважень орган місцевого самоврядування має повну свободу здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, яке належить до його компетенції, або повноважень, делегованих йому у встановленому законом порядку.

**Автономія фінансова** – можливість спільнот та органів, що вони формують, здійснювати визначені законом функції за рахунок власних фінансових джерел. Фінансова автономія передбачає формування самостійних бюджетів територій та населених пунктів.

Політичну автономію, як правило, мають суб'єкти федерації чи конфедерації. Відтак визначення конституційно-правового статусу адміністративно-територіальної одиниці та суб'єкта федерації (конфедерації) не є тотожним. Формування автономного статусу адміністративно-територіальної одиниці відбувається шляхом поєднання принципів політичної децентралізації та природничого права громади на просторову (територіальну) юрисдикцію та розвиток (освоєння) власної території. Проте держава повинна завжди пам'ятати, що не контрольований нею процес розвитку місцевого самоврядування може стати каталізатором автономізації території, а організаційна, правова та фінансова автономії можуть виявитися першим кроком до розвитку політичної автономії.

З метою впорядкування суспільних відносин, що виникають у згаданій сфері, рівні ЄС Асамблеєю європейських регіонів було ухвалено “Декларацію щодо регіоналізму в Європі”. Відповідно до цього документа регіон – це “територіальне утворення, яке сформовано у законодавчому порядку на рівні, що є безпосередньо нижчим після загальнодержавного, та наділене політичним самоврядуванням”. Як правило, територіальна автономія:

- не наділяється установчою владою, не бере участі у перегляді конституції держави, але у межах своєї компетенції має право приймати закони;
- не має повноважень у галузі судоустрою;
- не має представництва регіону у верхній палаті парламенту;

– не користується принципом залишкової компетенції: при розмежуванні повноважень між центром та автономією невизначена компетенція залишається за центром;

– допускає закріплення за нею правового статусу окремого регіону, що характеризується специфічним обсягом компетенції;

– передбачає застосування особливих процедур урядом, органом конституційної юрисдикції і т. ін. під час здійснення ними контролю за діяльністю органів публічної влади на її території.

Зауважимо, що в регіональних державах гарантується і політична самостійність територіальної автономії. Формування регіональної системи територіальної організації влади передбачає наявність своєрідного політико-правового та управлінського алгоритму, який мав би виступити базовим при визначенні стандартного обсягу повноважень територіальних органів публічної влади відповідного рівня. Для цього розробляються відповідні рекомендації та критерії класифікації. Прикладом цього може служити стандарт територіального поділу у державах ЄС–NUTS, що розшифровується як “номенклатура територіальних одиниць для статистичних цілей” (*nomenclature des unites territoriales statistiques*). Така стандартизація гарантує універсальний порядок розгляду процедурних питань органами публічної влади та прийняття ними державно-управлінських рішень.

Використовуючи компетенційний критерій, який характеризує обсяг повноважень, структуру органів публічної влади та механізм прийняття (відміни) рішення, виокремимо два види автономії – регіональну (Автономна Республіка Крим) та місцеву (органи місцевого самоврядування).

**Агломерація населених пунктів** – групова форма територіального зосередження переважно міських населених пунктів, а також сільських, об’єднаних інтенсивними господарськими, трудовими й культурно-побутовими зв’язками.

**Адміністративна послуга** – результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб’єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо).

**Адміністративна реформа** – вид політико-правової реформи, яка здійснюється у сфері виконавчої влади і стосується як її організаційної структури, функцій, кадрового забезпечення, так і взаємовідносин з органами місцевого самоврядування. **А. р.** полягає в системній перебудові державного управління всіма сферами життя та в розбудові нових інститутів державного управління, що відповідають економічному та соціальному стану країни, сучасному цивілізованому суспільству, спрямованому в постіндустріальний інформаційний простір.

Принципи **А. р.** – це головні засади її проведення, які базуються на відповідній ідеології і політиці **А. р.** У принципах розкривається головне призначення і сутність такої реформи.

Правовою основою **А. р.** є нормативно-правові акти, які є відправною точкою і механізмом забезпечення такої реформи. Серед цих актів головну роль відіграє Конституція і закони України. У міру поглиблення **А. р.** її правова основа вдосконалюється і оновлюється.

Ідеологія **А. р.** – це сукупність філософських, етичних, правових, політичних та інших ідей і поглядів на таку реформу. Тип ідеології **А. р.** визначається соціальними та іншими інтересами суспільства, політичних партій і громадських організацій та відображається в актах органів державної влади, документах партій, матеріалах засобів масової інформації тощо. Він може бути ліберально-демократичний, соціал-реформістський чи національно-демократичний.

**Адміністративно-територіальна одиниця** – область, район, місто, район у місті, селище, село. Населені пункти на території України поділяються на міські і сільські. До міських населених пунктів належать міста республіканського, обласного, районного підпорядкування і селища міського типу, до сільських – села і селища незалежно від їх адміністративної підпорядкованості.

**Адміністративно-територіальний устрій** – поділ країни на систему адміністративних одиниць, відповідно до якого утворюються місцеві органи влади й управління. Систему **А.-т. у.** України становлять: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України.

**Адміністративний район** – територіальна одиниця адміністративно-територіального устрою; відносно невелика частина території країни, яка обмежена адміністративними кордонами; структурна й функціональна одиниця національного господарського комплексу.

**Адміністративний центр** – поселення, яке має законодавчо встановлені функції центру адміністративного управління щодо інших поселень, розміщених на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (держави, області, району). Функції поселення як адміністративного центру значною мірою визначають соціальну структуру та характер зайнятості його населення.

**Адміністративно-територіальна (регіональна) автономія** – один із засобів децентралізації державної влади в унітарній державі. Суб'єкт адміністративно-територіальної автономії не має ознак державного утворення. Він має систему самостійно сформованих органів виконавчої і представницької влади, які, у свою чергу, мають повноваження з кола питань і у межах, встановлених центром згідно з конституцією держави і чинним законодавством. Наприклад: області із спеціальним статусом Італії та Іспанії. В Україні – АР Крим.

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

За соціально-територіальними ознаками адміністративно-територіальні одиниці поділяються на населені пункти (села, селища, міста) та регіони – райони і області. Відповідно до ст. 1 Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів” регіон – це територія АРК, області, міст Києва та Севастополя. Прийнято вважати, що населені пункти є природними утвореннями, оскільки їх адміністративні межі обумовлюються соціально-економічним процесом розвитку відповідного села, селища чи міста. Інші є штучними, оскільки їх кількість та межі визначені відповідними органами публічної влади

**Адміністративні методи** – заходи державної влади (управління), змістом яких є заборона, дозвіл або примусові дії щодо діяльності суб'єктів економіки.

**Аналіз** – метод наукового дослідження явищ, предметів та ін. Шляхом розкладу, розчленування їх на складові частини з метою з'ясування їхньої структури, якостей, зв'язків.

**Аналогія** – очевидна подібність двох нетотожних об'єктів або схожість їх форм чи функцій без логічного зв'язку і/або еквівалентності.

**Апарат органів виконавчої влади** – це організаційно поєднана сукупність структурних підрозділів і посад, які призначені для здійснення консультативних чи обслуговуючих функцій щодо виконання відповідними органами закріплених за ними повноважень (компетенцій). До особового (персонального) складу апарату органів виконавчої влади відносяться державні службовці та інші працівники апарату.

б) об'єкти управління, тобто сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом держави;

в) управлінська діяльність (процес), тобто певного роду суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами і об'єктами управління.

**Безлюдні села** – це поселення, які втратили постійних мешканців, але зберегли елементи середовища проживання.

**Бюджет** – план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

**Бюджети місцевого самоврядування** – бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах).

**Бюджетна система України** – сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права.

**Бюджетна децентралізація** – процес передачі частини прав, компетенцій, відповідальності та фінансових ресурсів у бюджетній сфері від центральної влади місцевим органам державної влади і органам місцевого самоврядування.

**Бюджетна дотація** – трансферт, що передається з одного бюджету до іншого на безповоротній та безоплатній основі для використання на загальне вирівнювання доходної спроможності бюджету, який цей трансферт отримує. Це, як правило, фіксована грошова допомога, що за певних умов надається бюджетом вищого рівня місцевим бюджетам з метою забезпечення виконання ними своїх функцій без обмеження сфери використання коштів і не вимагає вкладення коштів з боку отримувача.

**Бюджет розвитку** – доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази територіальної громади.

**Бюджетні кошти (кошти бюджету)** – належні відповідно до законодавства надходження бюджету та витрати бюджету.

**Виконавча влада** – одна з трьох гілок державної влади, яка відповідно до конституційного принципу поділу державної влади покликана розробляти і впроваджувати державну політику щодо забезпечення виконання законів, управління

сферами суспільного життя, насамперед державним сектором економіки. У відносинах із законодавчою і судовою владою вона має певну самостійність.

**Виконавчі органи рад** – органи, які відповідно до Конституції України та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами.

**Відповідальність (крім політичної) органів виконавчої влади** – певний стан (режим) організаційних відносин між органами виконавчої влади, за яким певний орган (посадова особа) вправі застосовувати заходи дисциплінарної (службової) відповідальності до інших органів (посадових осіб).

**Власність** – одна з багатопланових соціологічних категорій економічної науки, яка містить низку підсистем суспільних відносин (економічних, соціальних, правових, психологічних, національних тощо), що прямо й опосередковано стосуються привласнення предметів природи у процесі праці та привласнення матеріальних і духовних благ через соціально-економічну форму суспільного способу виробництва. Згідно з чинним законодавством визначено три форми власності: приватну, державну та комунальну.

**Власність державна** – привласнені державою засоби виробництва, робоча сила, частка національного доходу та інші об’єкти власності у різних сферах суспільного відтворення.

**Власність комунальна** – це власність, яка належить місцевим органам влади та самоврядування. Вона створюється за рахунок безоплатної передачі державою та іншими суб’єктами права власності майна територіальним громадам. Комунальна власність має три рівні: обласний, районний і сільський (селищний). Об’єктами права комунальної власності є державний житловий фонд, об’єкти житлово-комунального господарства, майно закладів освіти, охорони здоров’я і культури, підприємства торгівлі та побуту, системи транспорту і зв’язку.

**Власність приватна** – власність, що належить як мінімум окремій особі, як максимум – сім’ї.

**Гарантії** – передбачені законодавством умови, засоби та заходи, спрямовані на забезпечення й охорону прав та інтересів громадян у сфері трудових, житлових, земельних, кредитно-фінансових та інших відносин.

**Громадські послуги** – послуги (муниципальні), що надаються територіальній громаді, громадянам з метою задоволення їхніх потреб органами місцевого самоврядування.

**Громада (община)** – в історичному розумінні самоврядний виробничий і соціально-побутовий колектив. Селянська община (сусідська, сільська, землеробська) у часи Київської Русі згадується під назвами верв, мир, село; в українських письмових джерелах XIV–XV ст. відома як Г., общество; в основних своїх рисах зберігалася майже до кінця XVIII ст. Г. мали власний орган самоврядування - громадський сход, виборну сільську старшину – отамана, пізніше війта. У всіх сферах свого життя Г. спиралася на звичаєве право з його традиційними формами судочинства.

**Делеговані функції, повноваження** – функції, повноваження (права і обов'язки), що їх набуває певний суб'єкт (орган чи посадова особа) шляхом передачі йому для виконання від іншого суб'єкта за власним рішенням останнього або на підставі норми закону.

**Державна регіональна політика у широкому розумінні** – різновид міжнародної, державної та внутрішньодержавної діяльності політичних суб'єктів з метою створення та перерозподілу економічних, соціальних та інших ресурсів між регіонами заради досягнення визначених стратегічних цілей регіонального розвитку.

**Державна регіональна політика у вузькому розумінні** – сукупність стратегічних заходів, засобів, механізмів, інструментів та взаємоузгоджених дій органів державної влади та місцевого самоврядування для забезпечення розвитку держави в цілому та сталого збалансованого розвитку її регіонів відповідно до поставлених цілей; створення повноцінного життєвого середовища для людей на усій території України; забезпечення просторової єдності держави.

**Деградуючі села** – це поселення з часткою понад 50% осіб пенсійного віку та інвалідів (далі – пенсіонерів) серед їх мешканців, а малі (до 200 осіб) – понад 40%. Серед деградуючих поселень виділяються дві підгрупи поселень: вмираючі та занепадаючі. До підгрупи вмираючих поселень відносять такі, що відповідають хоча б одному з трьох критеріїв: 1) частка пенсіонерів у них становить 65% і більше; 2) частка пенсіонерів становить понад 50% (у малих селах людністю до 200 осіб – понад 40) і немає дітей і підлітків до 16 років; 3) частка пенсіонерів понад 40% і кількість мешканців менша ніж 50 осіб. Вмираючі поселення є групою крайнього ризику і потребують негайної підтримки. До підгрупи занепадаючих відносять деградуючі поселення, які не увійшли в підгрупу вмираючих, тобто поселення, що відповідають одночасно таким трьом критеріям: частка пенсіонерів становить понад 50 (в малих поселеннях людністю до 200 осіб – понад 40) і менше від 65%; є діти і підлітки до 16 років; людність становить 50 осіб і більше.

**Державні послуги** надаються органами державної влади (в основному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету.

**Державне управління** – вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади. Водночас **Д. у.** здійснюється і за межами функціонування виконавчої влади, наприклад на рівні державних підприємств, установ і організацій. Завдяки цьому поняття “**Д. у.**” за змістом є ширшим, ніж поняття “виконавча влада”. Для визначення змістовно поєднаних сфер або галузей суспільного життя, що потребують **Д. у.**, вживається термін “сектор державного управління”.

**Державні соціальні гарантії** – це встановлені законами та іншими нормативно-правовими актами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних виплат, які забезпечують рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму.

**Державні соціальні стандарти** – встановлені законами, іншими нормативно-правовими актами соціальні норми і нормативи або їх комплекс, на базі яких визначаються рівні основних державних соціальних гарантії. **Д. с. г.** – встановлені

законами та іншими нормативно-правовими актами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних виплат, які забезпечують рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму.

**Депресивна територія** – регіон чи його частина (район, місто обласного значення або кілька районів, міст обласного значення), рівень розвитку якого (якої) за показниками, визначеними законодавством, є найнижчим серед територій відповідного типу. Депресивні території поділяються на такі групи: регіони; промислові райони – райони; сільські райони; міста обласного значення. Території надається статус депресивної з метою створення правових, економічних та організаційних заходів для вжиття органами державної влади та органами місцевого самоврядування особливих заходів для стимулювання розвитку таких територій.

**Депресивні регіони** це:

- регіони, у яких протягом останніх п'яти років найнижчі середні показники валової доданої вартості на одну особу;
- промислові райони, у яких протягом останніх трьох років є найвищими середні показники рівня безробіття, зайнятості у промисловості, найнижчий обсяг промислового виробництва на одну особу та найнижчий рівень середньої заробітної плати;
- сільські райони, у яких протягом останніх трьох років є найнижчими щільність сільського населення, природний приріст населення, найвищою – частка зайнятих у сільському господарстві, найнижчий обсяг виробництва сільськогосподарської продукції на одну особу та найнижчий рівень середньої заробітної плати;
- міста обласного значення, у яких протягом останніх трьох років є найвищими середні показники рівня безробіття, зокрема довготривалого безробіття, та найнижчим рівень середньої заробітної плати.

Депресивними визнаються промислові та сільські райони, а також міста обласного значення, відповідні показники розвитку яких відповідають одночасно всім критеріям, визначеним частиною першою цієї статті.

**Державне комунальне підприємство** – підприємство, засноване на власності адміністративно-територіальних одиниць.

**Документація із землеустрою** – затверджені в установленому порядку текстові та графічні матеріали, якими регулюється використання та охорона земель державної, комунальної та приватної власності.

**Етапи процесу управління** – збір та обробка інформації; аналіз інформації (систематизація (синтез), діагноз, прогноз), визначення на цій основі цілі (цілей) розвитку; вироблення рішення, спрямованого на досягнення цілі (цілей); послідовна конкретизація загального рішення у вигляді прогнозування, програмування, проектування та вироблення конкретних (точкових) управлінських рішень; організація діяльності для виконання прийнятих рішень та контроль за цією діяльністю включно з питанням підбору та розстановкою кадрів; збір та обробка інформації про результати діяльності та новий цикл цього безперервного (в ідеалі) процесу.

**Житлова субсидія** – адресна грошова (безготівкова) допомога малозабезпеченим сім'ям, що надається державою за рахунок бюджетних коштів на сплату житлово-комунальних послуг, отримання скрапленого газу, твердого палива.



**Житлова забезпеченість** мешканців міста, регіону (середня) – житловий фонд в розрахунку на одного жителя, як правило, станом на початок року.

**Житловий фонд** – частина основних невиробничих фондів, до його складу входить сукупність будинків і приміщень, використовуваних як житло (житлові будинки, квартири, частини квартири або одноквартирного будинку).

**Житлово-комунальні послуги** – результат господарської діяльності, спрямованої на забезпечення умов проживання та перебування осіб у жилих і нежилых приміщеннях, будинках і спорудах, комплексах будинків і споруд відповідно до нормативів, норм, стандартів, порядків і правил.

**Житловий фонд** – сукупність усіх житлових приміщень незалежно від форм власності, враховуючи житлові будинки, гуртожитки, будинки для інвалідів та літніх людей, школи-інтернати, службові житлові приміщення, готелі тощо.

**Житлові умови** – сукупність різномірних обставин, правил, норм, вимог, що характеризують місця проживання людей.

**Закон** – категорія, що відображає сутнісні, загальні, необхідні, стійкі, повторювані відношення, залежності між предметами і явищами об'єктивної дійсності, які впливають на їх суть.

**Збалансований регіональний (просторовий) розвиток** – передбачає комплексне урахування таких складових як: позитивна динаміка соціально-економічних процесів; покращення демографічної ситуації та динаміки міграційних процесів; підвищення енергетичної безпеки та дієздатності енергетичних систем; розвиток транспортної та комунікаційної інфраструктури на регіональному рівні (у тому числі – транспортних та торговельних коридорів (включно з морським транспортом) тощо.

**Земельна ділянка** – частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами.

**Земельний кадастр** – оцінка землеволодінь, що містить список землевласників, а також плани земель, дані про їх місце розташування, розмір, склад за видами угідь та оцінку за доходністю, правовий стан.

**Земельна реформа** – це комплекс правових, економічних заходів, здійснення яких забезпечує вдосконалення земельних відносин, перехід до нового земельного ладу, що відповідає характеру регульованої, соціально орієнтованої ринкової економіки країни. Об'єктом земельної реформи оголошено всі землі України.

**Земельний податок** – обов'язковий платіж, що справляється з власників землі та землекористувачів, крім орендарів, за використання земельних ділянок.

**Земельна частка (пай)** – умовна частка землі, яка належить до загального масиву земель колективної власності і яка не має меж, визначених на місцевості. Земельна частка (пай) – це не конкретна земельна ділянка, а тільки право громадянина, колишнього члена недержавного сільськогосподарського підприємства, на виділення її у власність із земель, що раніше перебували в колективній власності. Право на земельну частку (пай) засвідчує документ під назвою “Сертифікат на право на земельну частку (пай)”. Сертифікат засвідчує також повноваження особи на розпорядження такою часткою, зокрема земельну частку (пай) можна передавати у спадщину, в оренду.

**Землеустрій** – закони, норми та правила використання земельних угідь, а також їх купівлі-продажу та усадкування.

**Інвестиції** – довготермінові вкладення капіталу в різні сфери та галузі народного господарства всередині країни та за її межами з метою привласнення прибутку. Види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, у результаті якої створюється прибуток (дохід) або досягається соціальний ефект.

**Інвестиційний клімат** – сукупність об'єктивних та суб'єктивних умов, які сприяють (гальмують) процесу інвестування народного господарства (на макрорівні) та окремих підприємств, компаній, галузей (на мікрорівні).

**Інвестиції в основний капітал (капітальні вкладення)** – витрати на капітальне будівництво (нове будівництво, включаючи розширення діючих підприємств, будівель і споруд; їх технічне переоснащення і реконструкцію); витрати на придбання машин та обладнання без здійснення капітального будівництва.

**Інвестиційна програма (проект)** – комплекс заходів, визначених на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки та спрямованих на розвиток окремих галузей, секторів економіки, виробництва, регіонів, виконання яких здійснюється з використанням коштів державного та/або місцевих бюджетів або шляхом надання державних та/або місцевих гарантій, а також із залученням коштів приватних інвесторів, у тому числі за договорами концесії.

**Індивідуальне житлове будівництво** – спорудження власних житлових будинків з надвірними господарськими будівлями, яке здійснюється за рахунок власних коштів населення або/та із залученням банківського кредиту.

**Індивідуальне підприємство** – підприємство, засноване на особистій власності фізичної особи та виключно її праці.

**Інновації** – новостворені (застосовані) і (або) вдосконалені конкурентноздатні технології, продукція або послуги, а також організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва і (або) соціальної сфери;

**Інноваційна діяльність** – діяльність, що спрямована на використання і комерціалізацію результатів наукових досліджень та розробок і зумовлює випуск на ринок нових конкурентноздатних товарів і послуг.

**Інноваційний проект** – комплект документів, що визначає процедуру і комплекс усіх необхідних заходів (у тому числі інвестиційних) щодо створення і реалізації інноваційного продукту і (або) інноваційної продукції.

**Інноваційне підприємство** (інноваційний центр, технопарк, технополіс, інноваційний бізнес-інкубатор тощо) – підприємство (об'єднання підприємств), що розробляє, виробляє і реалізує інноваційні продукти і (або) продукцію чи послуги, обсяг яких у грошовому вимірі перевищує 70% його загального обсягу продукції і (або) послуг.

**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).

**Інститут партнерства в сфері громадських послуг** – система надання того чи іншого виду послуг на основі партнерських стосунків, розподілу відповідальностей між місцевою владою, недержавним сектором та територіальною громадою.

**Імператив** – беззастережна, настійна вимога; воління, наказ.

**Інтеграція** – процес і механізм об'єднання і зв'язаності елементів, характеризується інтегративністю, системоутворювальними змінними, чинниками, зв'язками тощо.

**Інтегрований міський розвиток** – заходи, пов'язані із зміцненням ролі міст та центрів (точок) зростання (наприклад – удосконалення соціальної інфраструктури та житла, модернізація міського транспорту, підтримка економічної активності у міських районах, покращення екології та навколишнього природного середовища міських (та приміських) зон розвитку) тощо.

**Інтелект** – здатність до мислення, раціонального пізнання.

**Інформація** – відомості, знання спостерігача про систему, відображення її міри різноманітності, що передаються одними людьми іншим в усний, письмовий або в який-небудь інший спосіб, а також сам процес передавання або отримання цих відомостей.

**Кадри** – основний (штатний, постійний), як правило професійно підготовлений, склад працівників органу державної влади, підприємства, установи, громадської організації, галузі, усієї системи управління і виробництва.

**Класифікація** – це система супідрядних понять будь-якої галузі науки чи діяльності людини, використовується як засіб для встановлення зв'язків між цими поняттями, а також для точного орієнтування в різноманітті понять та об'єктів.

**Кваліфікація працівника** – рівень професійної підготовки, технічних знань та практичний досвід і кваліфікаційна праця працівника, що потребує його спеціальної підготовки, наявності у нього необхідних знань, умінь і навичок для виконання певних видів робіт.

**Кворум** – встановлена правилами процедури, регламентом якогось органу чи установи найменша кількість учасників зборів, засідань керівних та представницьких органів, конференцій тощо, необхідна й достатня для того, щоб почати роботу форуму, колективного органу або прийняти правомочне рішення на ньому.

**Кластери** – це сконцентровані за географічною ознакою групи взаємозалежних компаній, спеціалізованих постачальників, постачальників послуг, фірм у споріднених галузях, а також пов'язаних з їх діяльністю організацій (наприклад, університетів, агентств по стандартизації, торговельних об'єднань) у певних областях, що конкурують, але при цьому ведуть спільну роботу

**Комплексе** – сукупність, поєднання предметів, дій, явищ або властивостей, що становлять єдине ціле.

**Комунальне господарство** – це підприємство, організація або установа, яка здійснює обслуговування населення щодо задоволення матеріально-побутових потреб, організовує і здійснює благоустрій території населеного пункту та надає інші послуги.

**Комунальне підприємство** – підприємство, що діє на основі комунальної власності територіальної громади.

**Комунальне об'єднання територіальних громад** означає соціально-політичне, територіальне утворення, що одночасно виступає територіальною спільністю людей – суб'єктів місцевого самоврядування і низовою одиницею у системі адміністративно-територіального поділу.

**Комунальне унітарне підприємство** – це підприємство, яке утворюється компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності і входить до сфери його управління.

**Комунальне об'єднання територіальних громад** – соціально-політичне, територіальне утворення, що одночасно виступає територіальною спільністю людей – суб'єктів місцевого самоврядування, і низовою одиницею у системі адміністративно-територіального поділу.

**Компенсації** – це передбачене законодавством фінансове або майнове (натуральне) відшкодування громадянину зазнаних ним витрат або втрат (у зв'язку з виконанням трудових обов'язків, переїздом на роботу в іншу місцевість, використанням власного транспортного засобу при виконанні службових обов'язків, втраченою житла і майна внаслідок техногенних або природних катастроф тощо).

**Комунальне унітарне підприємство** – це підприємство, яке утворюється компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності і входить до сфери його управління.

**Комунальні послуги** – результат господарської діяльності, спрямованої на задоволення потреби фізичної чи юридичної особи у забезпеченні холодною та гарячою водою, водовідведенням, газу - та електропостачанням, опаленням, а також вивезення побутових відходів у порядку, встановленому законодавством.

**Консорціум** – тимчасова угода незалежних учасників про спільну реалізацію комерційного проекту; тимчасове статутне об'єднання підприємств для досягнення його учасниками певної спільної господарської мети (реалізації цільових програм, науково-технічних, будівельних проектів тощо). Консорціум використовує кошти, якими його наділяють учасники, централізовані ресурси, виділені на фінансування відповідної програми, а також кошти, що надходять з інших джерел, в порядку, визначеному його статутом. У разі досягнення мети його створення консорціум припиняє свою діяльність.

**Контроль** – це процес вимірювання досягнутих за певний проміжок часу результатів діяльності, порівняння фактично досягнутих результатів із запланованими, корегування оцінюваних показників.

**Контроль у державному управлінні** – одна із найважливіших функцій державної влади та управління, яка дає змогу порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед нею; виявити недоліки та помилки в роботі і запобігти їм, оцінити відповідність здійснення інших функцій управління поставленим перед ним завданням. Контроль стає можливим завдяки наявності суб'єкта, об'єкта управління та взаємозв'язку між ними. Відповідно контроль розглядається як тип відносин щодо ставлення суб'єкта до власної діяльності або до діяльності інших суб'єктів з точки зору дотримання певних норм. За допомогою контролю суб'єкт управління отримує інформацію для коригування управлінської діяльності. **К. д. у.** – діяльність об'єднаних у певну структуру суб'єктів контролю, спрямована на досягнення управлінських цілей і така, що базується на використанні принципів, типів, методів і технологій контролю, визначається як процес контролю.

У державному управлінні розрізняють такі види контролю: *управлінський контроль* – процес спостереження і регулювання діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з метою поліпшення виконання організаційних завдань і *бюджетний контроль*, що здійснюється у формі різних перевірок з метою виявлення відповідності здійснюваних видатків заздалегідь затверджуваним кошторисам.

Для забезпечення ефективності контроль має відповідати таким вимогам: об'єктивності, плановості, систематичності, комплексного підходу до оцінки стану справ; гласності; дієвості; особистої відповідальності керівника за стан і організацію контролю.

**Контроль регіонального розвитку** – це процес виявлення відхилень показників, що характеризують економічну та соціальну діяльність регіону, і прийняття рішень, спрямованих на усунення виявлених відхилень.

**Концепція** – певний спосіб розуміння, трактування якого-небудь предмета, явища, процесу, всебічний погляд на предмет тощо, загальний задум, керівна ідея для систематичного висвітлення.

**Концерн** – статутне об'єднання підприємств, а також інших організацій, на основі їх фінансової залежності від одного або групи учасників об'єднання, з централізацією функцій науково-технічного і виробничого розвитку, інвестиційної, фінансової, зовнішньоекономічної та іншої діяльності. Учасники концерну наділяють його частиною своїх повноважень, у тому числі правом представляти їх інтереси у відносинах з органами влади, іншими підприємствами та організаціями. Учасники концерну не можуть бути одночасно учасниками іншого концерну.

**Кооперативи** – добровільні об'єднання громадян з метою спільного вирішення ними економічних, соціально-побутових та інших питань. Можуть створюватися у різних галузях (виробничі, споживчі, житлові тощо).

*Виробничим кооперативом* визнається добровільне об'єднання громадян на засадах членства з метою спільної виробничої або іншої господарської діяльності, що базується на їх особистій трудовій участі та об'єднанні майнових пайових внесків, участі в управлінні підприємством та розподілі доходу між членами кооперативу відповідно до їх участі у його діяльності.

*Споживча кооперація* – система самоврядних організацій громадян (споживчих товариств, їх спілок, об'єднань), а також підприємств та установ цих організацій, яка є самостійною організаційною формою кооперативного руху. Первинною ланкою споживчої кооперації є *споживче товариство* – самоврядна організація громадян, яка на основі добровільності членства, майнової участі та взаємодопомоги об'єднуються для спільної господарської діяльності з метою колективного організованого забезпечення своїх економічних і соціальних інтересів. Кожний член споживчого товариства має свою частку в його майні.

**Корпоративні права територіальної громади** – права територіальної громади, яка має частку в статутному фонді (майні) господарського товариства, що включають правомочності на участь цієї територіальної громади в управлінні господарським товариством, отримання певної частки прибутку, дивідендів даного товариства та активів у разі ліквідації останнього відповідно до закону, а також інші правомочності, передбачені законом та статутними документами господарського товариства.

**Корпорація** – договірне об'єднання, створене на основі поєднання виробничих, наукових і комерційних інтересів підприємств, що об'єдналися, з делегуванням ними окремих повноважень централізованого регулювання діяльності кожного з учасників органам управління корпорації.

**Кредитна спілка** – неприбуткова організація, заснована громадянами у встановленому законом порядку на засадах добровільного об'єднання грошових внесків з метою задоволення потреб її членів у взаємному кредитуванні та наданні інших фінансових послуг. Кредитна спілка є юридичною особою.

**Межа населеного пункту** – умовна замкнена лінія на поверхні землі, що відокремлює його територію від інших територій.

**Мета** – ідеальне передбачення результату діяльності, що виступає її регулятором.

**Метод** – сукупність певних правил, прийомів, норм пізнання, оцінки або дії.

**Метод науки управління** – спосіб пізнання суспільних територіальних систем певного ієрархічного рівня для виявлення їх реакцій на свідомі цілеспрямовані впливи з боку суб'єктів (органів) управління на людей з метою спрямування їх дій, отримання бажаних результатів.

**Методика** – сукупність форм, операцій, прийомів, алгоритмів теоретичного або практичного освоєння дійсності, механізм реалізації методів.

**Методологія** – вчення про метод діяльності як такий, включає принципи, методи діяльності та знання, що відображає їх. Складається з **М.** пізнання, **М.** практичної діяльності та **М.** оцінки.

**Механізм** – внутрішній устрій чого-небудь.

**Механізм управління** – засіб організації управління суспільними справами, де взаємозв'язані методи, засоби і принципи управління, що й забезпечує ефективну реалізацію цілей управління.

**Мислення** – здійснюваний під час наочної діяльності активний процес узагальненого й опосередкованого відображення дійсності, її закономірних зв'язків і їх вираження в системі абстракцій.

**Мінімальні державні соціальні стандарти** – гарантований державою рівень послуг на душу населення в межах всієї території країни, які надаються органами влади і фінансуються за рахунок бюджетів. Показник, який використовується для розрахунку мінімального місцевого бюджету. Використовується в практиці бюджетного планування зарубіжних країн.

**Мінімальний рівень соціальних потреб** – гарантований державою мінімальний рівень соціальних послуг на душу населення в межах усієї території України.

**Міра** – філософська категорія, що виражає діалектичну єдність якісних і кількісних характеристик об'єкта.

**Місто** – великий населений пункт; адміністративний центр, на території якого розміщені промислові підприємства, комунальне господарство, житловий фонд, мережа соціально-культурних закладів, з кількістю населення понад 10 тис. жителів, переважна більшість якого зайнята несільськогосподарською працею.

**Місто районного значення** – населений пункт з кількістю населення понад 10 тис. жителів, переважна частина якого зайнята в промисловості чи соціально-культурній сфері.

**Місто республіканського, обласного значення** – населений пункт з кількістю населення понад 50 тис. жителів, які є економічними і культурними центрами, мають розвинену промисловість, комунальне господарство, значний житловий фонд. До категорії міст республіканського (Автономної Республіки Крим), обласного значення можуть бути також віднесені населені пункти з кількістю населення менше 50 тис. жителів, якщо вони мають важливе промислове, соціально-культурне, історичне, оборонне значення, перспективу економічного розвитку, або населені пункти, які включені до курортних зон і на їх території розташовані санаторії, стаціонарні лікувальні та оздоровчі заклади, туристичні бази, інші заклади відпочинку.

**Міжбюджетні трансферти** – кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.

**Місцеве запозичення** – операції, пов'язані з отриманням до бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету.

**Місцеві бюджети** – бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування.

**Моніторинг** – це постійне спостереження за будь-яким процесом з метою виявлення його відповідності бажаному або запланованому результату.

**Моніторинг розвитку регіону** – це система спостереження на регіональному рівні за станом розвитку, плануванням та використанням території за допомогою систематичного збирання, аналізу вихідної інформації відповідно до затверджених показників його проведення.

**Монофункціональне місто** – населений пункт, який існує на базі одного або кількох однопрофільних містоутворюючих підприємств. Насамперед це міста, які виникли при гірничодобувних підприємствах, електростанціях, цукрових заводах, міста-курорти тощо.

**Містобудування (містобудівна діяльність)** – це цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян по створенню та підтриманню повноцінного життєвого середовища, яка включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури.

**Містобудівна документація** – затвержені текстові і графічні матеріали, якими регулюється планування, забудова та інше використання територій.

**Місцева ініціатива** – форма волевиявлення членів територіальної громади шляхом ініціювання розгляду відповідною радою будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування.

**Місцеве самоврядування** – 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.

**Місцевий бюджет** – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень органів місцевого самоврядування.

**Місцеві правила забудови** – нормативно-правовий акт, яким встановлюється порядок планування, забудови та іншого використання території населеного пункту, а також перелік усіх допустимих видів, умов і обмежень забудови та іншого використання земельних ділянок у межах зон, визначених планом зонування.

**Муниципальні послуги** надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету.

**Муниципальні органи** – органи місцевого самоврядування, які мають право приймати в рамках загальних законів обов'язкові в межах даного регіону рішення.

**Населений пункт** – поселення, первинна одиниця розселення людей у межах однієї забудованої ділянки (місто, селище, село); компактно заселена частина території, у межах якої людиною створене матеріально-просторове середовище для її життєдіяльності.

**Науковий парк** – це організація, якою керують спеціалізовані фахівці, головною метою яких є збільшення багатства своєї спільноти шляхом сприяння розвитку інноваційної культури та конкурентоспроможності власних підприємств та установ на основі знань.

**Нормативи забезпечення** – визначена кількість наявних в особистому споживанні предметів довгострокового користування, а також забезпечення певної території мережею закладів охорони здоров'я, освіти, підприємств, установ, організацій соціально-культурного, побутового, транспортного обслуговування та житлово-комунальних послуг.

**Нормативи мінімального споживання** – соціально прийнятий рівень споживання продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг виходячи із соціальних або фізіологічних потреб.

**Нормативи споживання** – розміри споживання в натуральному виразі за певний проміжок часу (рік, місяць, день) харчових продуктів, непродовольчих товарів поточного споживання та деяких видів послуг.

**Нормативи раціонального споживання** – рівень, що гарантує оптимальне задоволення потреб споживачів.

**Новація** – нововведення, якого не було раніше.

**Норма** – визнаний обов'язковий порядок, вимоги до системи та її складових.

**Обмеження прав на земельну ділянку** – обмеження або заборона розпорядження земельною ділянкою, встановлена відповідно до правочину (договору), закону або актів органів державної влади чи місцевого самоврядування, їх посадових осіб, прийнятих у межах повноважень, визначених законом.

**Об'єднання підприємств** – господарська організація, утворена у складі двох або більше підприємств з метою координації їх виробничої, наукової та іншої діяльності для вирішення спільних економічних та соціальних завдань. Залежно від порядку заснування об'єднання підприємств можуть утворюватися як господарські об'єднання або як державні чи комунальні господарські об'єднання.



*Господарське об'єднання* – об'єднання підприємств, утворене за ініціативою підприємств, незалежно від їх виду, які на добровільних засадах об'єднали свою господарську діяльність. Господарські об'єднання діють на основі установчого договору та/або статуту, який затверджується їх засновниками. Господарські об'єднання утворюються як асоціації, корпорації, консорціуми, концерни, інші об'єднання підприємств, передбачені законом.

*Державне (комунальне) господарське об'єднання* – об'єднання підприємств, утворене державними (комунальними) підприємствами за рішенням Кабінету Міністрів України або, у визначених законом випадках, рішенням міністерств (інших органів, до сфери управління яких входять підприємства, що утворюють об'єднання), або рішенням компетентних органів місцевого самоврядування. Державні і комунальні господарські об'єднання утворюються переважно у формі корпорації або концерну, незалежно від найменування об'єднання (комбінат, трест тощо).

**Об'єднання співвласників багатоквартирного будинку** – юридична особа, створена власниками для сприяння використанню їхнього власного майна та управління, утримання і використання неподільного та загального майна.

**Органи виконавчої влади** – самостійний вид органів державної влади, які згідно з конституційним принципом поділу державної влади мають своїм головним призначенням здійснення однієї гілки державної влади – виконавчої.

**Органи публічної влади** – центральні та місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

**Обласні органи публічної влади** – 1) обласна рада – представницький орган населення області, що забезпечує процес вироблення й реалізації спільних інтересів територіальних громад, які вона об'єднує і представляє його перед державою; 2) обласні органи державної виконавчої влади – органи, що забезпечують зворотний вплив держави на відповідні територіальні громади та їх об'єднання у межах області через реалізацію управлінських функцій.

**Область** – 1) вища ланка в системі адміністративно-територіального поділу України, утворена з метою оптимального врегулювання відносин на регіональному рівні. Особливість її конституційно-правового статусу в системі адміністративно-територіального поділу України визначається ч. 2 ст. 133 Конституції України, у якій закріплюється поіменний перелік усіх областей в Україні; 2) адміністративно-територіальна одиниця – результат діяльності держави щодо організації власної території та розв'язання питань регіонального рівня. Особливість конституційно-правового статусу області в Україні полягає у забезпеченні співвідношення інтересів населення області з інтересами українського народу, повноважень обласного представницького органу із повноваженнями інших суб'єктів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади. На конституційно-правовий статус області впливають: територіальний устрій України; форма правління; політичний режим; соціально-економічні чинники. Вдосконалення обласного поділу в Україні означає розв'язання проблеми пошуку територіальних та інституційних меж владних повноважень органів обласного рівня з метою стимуляції соціально-економічного розвитку адміністративних одиниць; відповідь на вимогу автономії, яку генерують окремі групи населення і політичні угруповання, чия специфічна культура пов'язана з частиною території, що має свою власну історію; розв'язання проблеми регіону в Україні. Ідея ліквідації обласного поділу та переходу на іншу модель ад-

міністративно-територіального устрою на сучасному етапі є недоцільною і небезпечною в умовах соціально-економічної та політичної нестабільності перехідного стану держави та суспільства.

Область як об'єкт конституційно-правового регулювання є адміністративно-територіальною одиницею, яка визначає територіальні межі дії та систему місцевих органів публічної влади; область як суб'єкт конституційно-правових відносин є сформованим державою об'єднанням територіальних громад, наділеним правом вироблення та реалізації спільного інтересу населення області шляхом прийняття рішень на обласному референдумі або обласним представницьким органом – обласною радою.

**Орендне підприємство** – підприємство, створене орендарем на основі оренди цілісного майнового комплексу існуючого державного або комунального підприємства чи майнового комплексу виробничого структурного підрозділу (структурної одиниці) цього підприємства з метою здійснення підприємницької діяльності.

**Освіта** – це процес і результат засвоєння систематизованих знань, умінь та навичок.

**Освітня мережа** – мережа, що складається із закладів освіти, наукових, науково-методичних і методичних установ, науково-виробничих підприємств, державних і місцевих органів управління освітою та самоврядування в галузі освіти. Структура освіти включає: дошкільну освіту, загальну середню освіту, позашкільну освіту, професійно-технічну освіту, вищу освіту, післядипломну освіту, аспірантуру, докторантуру, самоосвіту.

До загальноосвітніх навчальних закладів належать школи, ліцеї, гімназії, колегіуми, навчально-виховні комплекси (об'єднання), санаторні школи всіх ступенів, а також спеціальні школи (школи-інтернати) та школи соціальної реабілітації.

До складу навчально-виховних комплексів входять школи-дитячі садки. Загальноосвітні навчально-виховні заклади першого ступеня (початкова школа) забезпечують початкову загальну освіту, другого ступеня (основна школа) – неповну загальну середню освіту, третього ступеня (старша школа) – повну загальну середню освіту.

Професійно-технічні навчальні заклади – навчальні заклади для забезпечення потреб громадян у професійно-технічній і повній загальній середній освіті. Випускникові професійно-технічного навчального закладу, який успішно пройшов кваліфікаційну атестацію, присвоюється кваліфікація “кваліфікований робітник” з набутої професії відповідного розряду (категорії).

До вищих навчальних закладів належать: технікуми, училища, коледжі, інститути, консерваторії, академії, університети тощо. Відповідно до статусу вищих навчальних закладів встановлено чотири рівні акредитації: перший – технікуми, училища тощо, другий – коледжі тощо, третій та четвертий – інститути, консерваторії, академії, університети. Підготовку молодших спеціалістів забезпечують переважно вищі навчальні заклади першого рівня акредитації, бакалаврів – другого рівня, спеціалістів і магістрів – третього та четвертого рівнів.

**Оптова торгівля** – це перепродаж (продаж без внесення змін) нових або уживаних речей чи виробів роздрібним торговцям або споживачам у промисловості і в торгівлі.

Оптовою торгівлею займаються підприємства і організації, які від свого імені здійснюють закупівлю і продаж без будь-яких змін (крім звичайних для торгівлі операцій) готових до реалізації товарів іншим споживачам за винятком населення. Звичайними для торгівлі операціями є фасування, сортування, пакування, розділення, розподіл, підготовка, перемішування тощо. Готові до реалізації товари (рухоме майно) являють собою готові вироби, які продаються без обробки або переробки. Критеріями віднесення торгівлі до оптової виступають не кількість товарів, що закуповується, а вид покупця і характер використання товару (для підприємницьких цілей, тобто у виробництві або для перепродажу).

Посередництво в оптовій торгівлі – діяльність товарних маклерів та інших посередників в оптовій торгівлі, які діють від імені та за рахунок третьої особи, діяльність фізичних осіб, які зводять між собою продавців та покупців або виконують комерційні операції за дорученням довірителя.

**Охорона здоров'я** – система державних та громадських заходів, спрямованих на збереження фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості життя.

**Об'єктивність** – принцип пізнання, що базується на визнанні дійсності в її реальних закономірностях і загальних формах.

**Оптимізація** – процес пошуку якнайкращої альтернативи, що забезпечує максимальне або мінімальне значення функцій системи.

**Оптимум** – якнайкращий варіант вирішення завдання за певних умов і ресурсів.

**Організація** – властивість матеріальних і абстрактних об'єктів знаходити взаємозалежність поведінки частин у рамках цілого. **О.** постає не тільки як властивість усього суцього, а як певна впорядкованість змісту, системи відповідно до системотворювального чинника.

**Партнерство соціальне** – цивілізована форма людського співжиття, що забезпечує захист інтересів людей найманої праці, роботодавців, органів державної влади та місцевого самоврядування шляхом спрямування до угод, узгодженості дій, досягнення консенсусу, розробки та реалізації спільної позиції з найважливіших напрямів політичного та соціально-економічного розвитку, трудових відносин. Особливі надії в цьому покладаються на запровадження сучасної парадигми державної служби: забезпечення прав, свобод та інтересів людини і громадянина та надання послуг, а не на управління.

**Парадигма** – сукупність методологічних, світоглядних, наукових, управлінських та інших настанов, що сформувалися історично і прийняті у своїй спільності як зразок, норма, стандарт вирішення проблем.

**Паспорт територіальної громади** – документ, що включає: 1) назву громади; 2) назву її адміністративного центру; 3) кількість населення станом на початок року; 4) площу громади; 5) перелік поселень, що входять до складу громади; 6) інформацію про поселення, що включає кількість населення, відстань до адміністративного центру, наявність та характеристики бюджетних установ, наявність комунальної інфраструктури та її основні характеристики; 7) основну бюджетну інформацію, що включає прогнозовані видатки для забезпечення виконання повноважень громади, контингент надходжень по податках та зборах, що акумулюються на те-

риторії новоствореної громади (на основі звітності за попередній рік) і зараховуються до різних рівнів місцевих бюджетів, розрахунковий рівень дотацій (коштів, що передаються до державного бюджету); 8) наявність підрозділів виконавчої влади, які повинні функціонувати на території громади.

**Персонал** – весь особистий склад працюючих на підприємстві, в установі, організації (на постійній основі та тимчасові працівники) спеціалістів та робітників і службовців, що обслуговують їх діяльність. Цим терміном також визначають окремі категорії працюючих, об'єднаних за професійними чи іншими ознаками (персонал управління, персонал державної служби, медичний персонал).

**План (проект) земельно-господарського устрою території населеного пункту** – документація із землеустрою, що складається з метою обґрунтування, розробки та подальшої реалізації необхідного обсягу організаційних та інженерно-технічних заходів з освоєння, поліпшення якості земель, їх раціонального використання та охорони, захисту від руйнівних процесів.

**Перевага (привілей)** – передбачене законодавством виняткове, особливе право окремої групи осіб з конкретної категорії громадян на звільнення від дотримання чи виконання загальних вимог, правил, обов'язків.

**Підвідомчість органів виконавчої влади** – найбільш загальний термін, яким охоплюються будь-які стани (режими) організаційних відносин між органами виконавчої влади, як правило, різних – вищого і нижчого рівнів. Більш конкретними щодо даного терміну виступають поняття “підконтрольність”, “підзвітність”, “підпорядкованість”, “відповідальність”.

**Підконтрольність і підзвітність органів виконавчої влади** – певний стан (режим) організаційних відносин між органами виконавчої влади, за яким один орган має право перевіряти діяльність іншого, включаючи право скасовувати чи зупиняти дію його актів, а той зобов'язаний надавати необхідні можливості для таких перевірок і звітувати про свою діяльність. За змістом “підконтрольність” дещо ширша, ніж “підзвітність”, оскільки завжди передбачає одержання інформацій та звітів. В свою чергу, підзвітність може застосовуватись окремо від здійснення в повному обсязі функцій контролю.

Підпорядкованість може бути частковою – коли в організаційних відносинах наявні лише деякі із зазначених важелів.

**Підприємництво** – це самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку.

**Підприємство** – самостійний суб'єкт господарювання, створений компетентним органом державної влади або органом місцевого самоврядування, або іншими суб'єктами для задоволення суспільних та особистих потреб шляхом систематичного здійснення виробничої, науково-дослідної, торговельної, іншої господарської діяльності в порядку, передбаченому законодавством. Залежно від форм власності, передбачених законом, в Україні можуть діяти підприємства таких видів:

– *приватне підприємство*, що діє на основі приватної власності громадян чи суб'єкта господарювання (юридичної особи); підприємство, що діє на основі колективної власності (*підприємство колективної власності*);

– *комунальне підприємство*, що діє на основі комунальної власності територіальної громади;

– *державне підприємство*, що діє на основі державної власності;

– *підприємство, засноване на змішаній формі власності* (на базі об'єднання майна різних форм власності). Залежно від способу утворення (заснування) та формування статутного фонду діють підприємства *унітарні* та *корпоративні*.

*Підприємство колективної власності* визнається корпоративне або унітарне підприємство, що діє на основі колективної власності засновника (засновників). Підприємствами колективної власності є виробничі кооперативи, підприємства споживчої кооперації, підприємства громадських та релігійних організацій, інші підприємства, передбачені законом.

*Підприємством об'єднання громадян, релігійної організації* є унітарне підприємство, засноване на власності об'єднання громадян (громадської організації, політичної партії) або власності релігійної організації для здійснення господарської діяльності з метою виконання їх статутних завдань.

*Приватне підприємство* – підприємство, що діє на основі приватної власності одного або кількох громадян, іноземців, осіб без громадянства та його (їх) праці чи з використанням найманої праці. Приватним є також підприємство, що діє на основі приватної власності суб'єкта господарювання - юридичної особи.

*Підприємство з іноземними інвестиціями* – підприємство, в статутному фонді якого не менш як десять відсотків становить іноземна інвестиція. Підприємство набуває статусу підприємства з іноземними інвестиціями з дня зарахування іноземної інвестиції на його баланс.

*Іноземне підприємство* – унітарне або корпоративне підприємство, створене за законодавством України, що діє виключно на основі власності іноземців або іноземних юридичних осіб, або діюче підприємство, придбане повністю у власність цих осіб. Іноземні підприємства не можуть створюватися в галузях, визначених законом, що мають стратегічне значення для безпеки держави.

**Підприємства казенні** – різновид державної форми власності, на базі якої створюються і функціонують підприємства здебільшого некомерційного типу, з метою виготовлення специфічного виду товарів для забезпечення грошової системи та ін.

**Пільга** – передбачене законодавством повне або часткове звільнення категорій громадян (за ознакою віку, статі, посади, заслуг, місця проживання тощо) від дотримання встановлених законом загальних вимог і правил, виконання певних обов'язків.

**План** – документ, в якому відображено результат наукового передбачення розвитку й наслідків функціонування суспільного відтворення, яке базується на пізнанні його законів і закономірностей, тенденцій соціального, економічного та науково-технічного прогресу, об'єктивних зв'язків і взаємозалежностей; найвища форма (модель) майбутнього, що передбачає виділення ресурсів і систему заходів, спрямованих на досягнення поставлених цілей і завдань.

**Планування** полягає у визначенні напрямів, темпів, кількісних і якісних показників тих чи інших процесів у системі державного управління, державних функцій (економічних, соціально-культурних, військових, оборонних, боротьба з організованою злочинністю й корупцією в системі державної служби тощо), спрямованих

на досягнення заздалегідь визначених цілей; постановка цілей і завдань, напрямів розвитку та реформи всієї державної діяльності й державної служби.

**Податки місцеві** – податки, що надходять до місцевих бюджетів від юридичних і фізичних осіб, які отримують доходи, мають майно і продають товари та послуги на території певної адміністративної одиниці.

**Політика соціальна** – комплекс соціально-економічних заходів держави, підприємств, установ, організацій, спрямований на послаблення нерівності в розподілі доходів і майна, на захист населення від безробіття, підвищення цін, знецінення трудових заощаджень та ін.

**Перевага (привілей)** – передбачене законодавством виняткове, особливе право окремої групи осіб з конкретної категорії громадян на звільнення від дотримання чи виконання загальних вимог, правил, обов'язків.

**Петиція** – колективне звернення громадян до органу або посадової особи місцевого самоврядування, що подається у власних інтересах інших осіб, територіальної громади або в державних інтересах.

**Платні послуги** – особливий вид споживчої вартості. **П. п.** призначені для задоволення особистих потреб населення в нематеріальних благах. Особливість їх полягає в тому, що ці послуги надаються установами і організаціями не у вигляді речей, а є різновидом їх діяльності.

**Повноваження органу виконавчої влади** – це закріплені за органом виконавчої влади права і обов'язки (в тому числі обов'язки нести відповідальність за наслідки виконання повноважень – так звані "юрисдикційні" обов'язки). Для визначення певного обсягу повноважень, закріпленого за кожним органом виконавчої влади відповідно до покладених на нього завдань і функцій, застосовується поняття "компетенція".

**Податкоспроможність територіального колективу** – обсяг доходів, який потенційно може бути об'єктом оподаткування комунальними податками на душу населення в межах конкретного територіального колективу. Показник, який використовується у практиці фінансового вирівнювання зарубіжних країн.

**Показник** – кількісна характеристика вираженості вимірюваної властивості чого-небудь.

**Політика державна** – діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що відображає суспільний устрій та економічну структуру держави, а також діяльність партій, суспільних організацій і об'єднань, що визначається їх цілями та інтересами.

**Помилка** – спотворена форма відображення дійсності, неадекватна форма знання, яка не відповідає своєму предмету, не збігається з ним.

**Поняття** – форма мислення, що відображає суттєві властивості, зв'язки і відносини предметів та явищ у їх суперечності та розвитку; думка або система думок, що узагальнює, виділяє предмети певного класу за певними загальними і в сукупності специфічними для них ознаками. Розрізняють **П.** в широкому розумінні та наукові **П.** Перші формально виділяють спільні (схожі) ознаки предметів і явищ та закріплюють їх у словах. Другі **П.** відображають суттєві та необхідні ознаки, а слова і знаки (формули), що їх виражають, є науковими термінами.

**Порівняння** – акт мислення, за допомогою якого класифікується, упорядковується та оцінюється зміст буття і пізнання; у порівнянні світ сприймається як

зв'язна різноманітність. Акт **П.** полягає у попарному зіставленні об'єктів з метою виявлення їх відношень. **П.** має сенс тільки в сукупності однорідних предметів, які створюють клас. Найпростіший найважливіший тип відносин, що виявляються через **П.**, – це відносини тотожності (рівність) і відмінності.

**Потенційний попит** – попит, який визначається купівельною спроможністю, кількістю потенційних споживачів і рівнем їхніх потреб.

**Послуга** – особлива споживча вартість процесу праці, виражена в корисному ефекті, що задовольняє потреби людини, колективу, суспільства. **П.** – діяльність суб'єктів, яка не набуває матеріально-речової форми і задовольняє певні потреби замовників – особисті, колективні. **П.** є результатом різноманітної діяльності, що здійснюється виробником на замовлення будь-яких споживачів (окремих громадян, підприємств, організацій, підприємців), і, як правило, призводить до зміни стану одиниць, які споживають ці послуги. Специфіка послуг як продукції полягає в тому, що послуги не накопичуються (за винятком окремих видів), не транспортуються, не існують окремо від виробників, тобто вони споживаються, в основному, в момент їх надання.

**Послуги соціальні** – це послуги у сфері охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, особистої безпеки, створення і регулювання ринку, забезпечення здорового середовища проживання тощо, у тому числі комунальні послуги.

**Поточний бюджет** – доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для покриття поточних видатків.

**Право власності** – право, яке охороняється державою і згідно з яким власник володіє, користується та розпоряджається своєю власністю на власний розсуд.

**Потреби** – об'єктивна необхідність будь-чого задля підтримання життєдіяльності та розвитку людини, колективу, суспільства; внутрішній збудник активності.

**Право господарського відання** – речове право суб'єкта підприємництва, який володіє, користується і розпоряджається майном, закріпленим за ним власником (уповноваженим ним органом), з обмеженням правомочності розпорядження щодо окремих видів майна за згодою власника у випадках, передбачених чинним законодавством.

**Право комунальної власності** – право територіальної громади володіти, доцільно, економічно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

**Право оперативного управління** – речове право суб'єкта господарювання, який володіє, користується і розпоряджається майном, закріпленим за ним власником (уповноваженим ним органом) для здійснення некомерційної господарської діяльності, у межах, встановлених законодавством, а також власником майна (уповноваженим ним органом).

**Правова основа адміністративної реформи** – це нормативно-правові акти, які є відправною точкою і механізмом забезпечення даної реформи. Серед цих актів головна роль належить Конституції і законам України. У міру поглиблення адміністративної реформи її правова основа вдосконалюється і оновлюється.

**Приватизація** – процес передачі або продажу об'єктів державної (комунальної) власності одноосібним або асоційованим приватним власникам; наслідком приватизації є зміна форми власності.

**Принцип** – найбільш загальне правило діяльності, яке забезпечує її правильність, але не гарантує її однозначність та успіх, основне початкове положення якої-небудь теорії, учення, науки, світогляду, політичної організації тощо; внутрішнє переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності, норм поведінки; основна особливість устрою якого-небудь механізму, приладу.

**Прогнозування** – науково обґрунтоване передбачення цілей у розвитку та в результаті будь-яких подій чи процесів у системі державної діяльності, у державній службі на основі отриманих даних, досягнень наукового аналізу, професійного досвіду та практики; прогнозування цілей та моделювання розвитку механізму держави, державного апарату, державної служби, органів державної влади, стандартів державного управління.

**Програма економічного розвитку** – комплекс взаємопов'язаних цілей, завдань і ресурсів щодо перспектив розвитку народного господарства на коротко-, середньо- та довготерміновий період, що охоплює організаційні, управлінські, власницькі, правові, політичні, соціальні, культурні, ідеологічні та інші заходи.

**Програма регіональна** – система взаємопов'язаних цілей, завдань і ресурсів, планів діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, спрямованих на забезпечення планомірно-пропорційного економічного та соціального розвитку регіону, підвищення життєвого рівня населення, охорону довкілля.

**Пропозиція** – це намагання, бажання виробника (продавця) запропонувати на продаж свої товари. Пропозиція характеризується обсягом, величиною, тобто кількістю товарів і послуг, які виробник бажає і може, здатний продати за даною ціною в певний проміжок часу. Отже, величина попиту залежить від ціни, але на попит впливає й низка інших, так званих нецінових факторів.

**Прожитковий мінімум** – вартісна величина достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження її здоров'я набору харчових продуктів, а також мінімального набору непродовольчих товарів та послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості.

Прожитковий мінімум визначається нормативним методом у розрахунку на місяць на одну особу, а також окремо для тих, хто належить до основних соціальних і демографічних груп населення: дітей віком до 6 років, дітей віком від 6 до 18 років, працездатних осіб, осіб, які втратили працездатність.

**Професійна орієнтація** – це система заходів, спрямованих на надання допомоги молоді у виборі професії.

**Приватне підприємство** – підприємство, засноване на власності окремого громадянина України з правом наймання робочої сили. Це самостійний статутний суб'єкт господарювання. Виробнича і комерційна діяльність, якого відбувається на базі власного або орендованого майна і землі з метою отримання прибутку.

**Прямі методи державного регулювання економіки** – методи, за допомогою яких держава безпосередньо втручається в економічні процеси (держконтракт, держзамовлення, надання субсидій, дотацій, встановлення державних стандартів, регламентування діяльності суб'єктів економіки тощо).

**Побутове обслуговування населення** – служба побуту, частина сфери обслуговування, орієнтована на надання невиробничих та виробничих послуг (ремонт житла, прання, хімчистка речей, ремонт одягу, взуття, автотехобслуговування, прокат речей, послуги бань тощо).



**Програма** – план діяльності, робіт; виклад основних положень і мети діяльності громадської організації, наприклад політичної партії; короткий виклад змісту навчального предмета; упорядкована послідовність дій для комп'ютерів, яка реалізовує алгоритм вирішення певного завдання.

**Пропозиція** – намагання, бажання виробника (продавця) запропонувати на продаж свої товари. **П.** характеризується обсягом, величиною, під чим розуміється кількість товарів і послуг, які виробник бажає і може, здатний продати за певною ціною в певний проміжок часу. Отже, величина **П.** залежить від ціни, але на нього впливає й низка інших, так званих нецінових факторів.

**Процедура** – послідовність усіх операцій, які створюють систему дій і способів організації дослідження.

**Процес** – послідовна зміна станів, стадій розвитку; сукупність послідовних дій для досягнення якого-небудь результату.

**Район (район у місті)** – це територіальна одиниця адміністративно-територіального устрою; відносно невелика частина території країни, яка обмежена адміністративними кордонами; структурна і функціональна одиниця національного господарського комплексу.

**Регіон** – територія країни (район, область, зона) із специфічними природно-кліматичними та економічними умовами та характерною спрямованістю розвитку продуктивних сил з урахуванням демографічних, історичних, соціальних особливостей, яка розвивається на основі законів національної економіки і регіональних завдань, у результаті чого формуються регіональні економічні відносини.

**Регіон** як наукова категорія регіоналістики – (від лат. “*regio*” – країна, область, простір; *region* – англ.) – визначена територія, обмежена просторово-часовими межами існування.

**Регіон** як категорія державного управління – (від лат. “*regio*” – країна, область, простір; *region* – англ.) – визначені законодавством територіальні утворення з системою органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (Автономна республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь). Для цілей планування та регіонального розвитку можуть визначатись макрорегіони у складі декількох регіонів чи їх частин, які характеризуються специфічністю, цілісністю та спільністю розвитку, і визначені законодавством для досягнення особливих цілей розвитку території.

**Регіоналізація** – запровадження укрупнених адміністративно-територіальних одиниць.

**Регіональний розвиток** – позитивна динаміка процесу соціальних, економічних, екологічних, гуманітарних, етнонаціональних змін у відповідних регіонах як складова здійснення загальнодержавної стратегії розвитку країни відповідно до сформульованих цілей прогресивного цивілізаційного розвитку.

**Регіональна інноваційна система** – це сукупність підприємств, установ, організацій (будь-яких форм власності), органів державної влади, органів місцевого самоврядування, окремих фізичних осіб, що задіяні в інноваційній сфері регіону та об'єднані партнерськими взаємовідносинами в процесі вироблення наукових знань та інноваційної продукції.

**Регіональне управління** – система цілеспрямованого впливу суб'єктів управління регіональним розвитком (Президент України; Верховна Рада України; Ка-

бінет Міністрів України; центральні органи виконавчої влади; місцеві органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування) на суспільно-політичні, соціально-економічні, гуманітарні процеси у межах *регіону* з метою отримання очікуваного синергетичного позитивного ефекту.

**Регіональна (локальна) доступність** – забезпечення кращих зв'язків між міськими зонами та віддаленими від них районами через дорожнє та транспортне будівництво; активізацію будівництва транспортної інфраструктури та інфраструктури енергетичних зв'язків; вдосконалення інфраструктури мереж комунікаційних та інформаційних технологій на регіональному (локальному) рівні.

**Рекреаційні території** – території, призначені для відпочинку, відновлення фізичних і духовних сил людини.

**Рекультивація** – повне або часткове відновлення ландшафту, порушеного попередньою господарською діяльністю.

**Реструктуризація** – це організаційно-економічні, правові та технічні заходи, спрямовані на зміну структури, управління, форми власності підприємства, які здатні привести до його фінансового оздоровлення, збільшення обсягів конкурентоспроможної продукції (послуг). Існує два способи реструктуризації: реорганізація та ліквідація підприємства.

**Реорганізація** – це припинення діяльності підприємства та виникнення на його основі однієї або кількох юридичних осіб, які стають правонаступниками майна, майнових прав та зобов'язань реорганізованого підприємства. Реорганізація здійснюється шляхом: злиття, приєднання, поділу, виділення та перетворення.

**Ресторанне господарство** – це заклади (об'єкти) ресторанного господарства: ресторани, кафе, бари, їдальні тощо, що здійснюють продаж готової їжі та напоїв, призначених переважно для споживання на місці, іноді з показом розважальних програм у закладах, а також надання послуг з постачання готової їжі, яка готується спеціалізованими пунктами для споживання в інших місцях: для авіакомпаній, підприємств залізничного та водного транспорту, для пунктів “їжа на колесах”, для банкетів та прийомів, весілля та інших свят.

**Рівень захворюваності** – показник, що визначається як частка від ділення чисельності хворих з уперше в житті встановленим діагнозом на середньорічну чисельність постійного населення.

**Рівень життя** – досягнутий рівень задоволення матеріальних, духовних, соціальних та екологічних потреб людини, а також соціальних верств і груп.

**Рішення** – вибір однієї альтернативи або власної підмножини альтернатив з безлічі даних альтернатив; акт управлінської діяльності, що передбачає певний вплив на об'єкт управління з боку суб'єкта.

**Роздрібна торгівля** – це перепродаж (продаж без перероблення) переважно населенню нових та уживаних товарів, призначених для особистого вжитку чи домашніх господарств, магазинами, кіосками та з лотків, фірмами посилкової торгівлі, рознощиками та вуличними торговцями, споживчими кооперативами, торговельними посередниками тощо.

**Роздрібний товарооборот** – це виручка від продажу безпосередньо населенню споживчих товарів (як за готівку, так і за розрахункові чеки установ банків, банківські платіжні картки) через організований споживчий ринок, тобто спеціально організовану торговельну мережу (магазини, аптеки, палатки, кіоски, автозаправні ста-

нції, розвізну і розносну мережу) і мережу ресторанного господарства (їдальні, кафе, ресторани тощо) усіма діючими підприємствами незалежно від відомчої підпорядкованості, форм власності і господарювання, включаючи торговельних посередників, а також виручка, одержана через касу неторговельних підприємств, організації, установ від продажу безпосередньо населенню товарів для особистого споживання за готівку або за наявності заяви працівника на відпуск товару в рахунок оплати праці. У нього не включається продаж для виробничої діяльності або подальшого перепродажу суб'єктами господарювання.

**Розпорядник бюджетних коштів** – бюджетна установа в особі її керівника, уповноважена на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення витрат бюджету.

**Розселення населення** – специфічна соціально-економічна категорія, яка відображає окремий вид відносин, що виникають між людьми для їх координації та орієнтації у просторі суспільної життєдіяльності. Це розподіл поселень на території, людей у поселеннях і, нарешті, саме їх розселення у населених пунктах.

**Ринок** – це інститут або механізм, за допомогою якого відбувається об'єднання та взаємодія покупців (пред'явників попиту) та продавців (постачальників) конкретного товару або послуги. Стосовно ринку праці таким товаром вважається саме праця. За економічним призначенням розрізняють кілька типів ринків, а саме: засобів виробництва; товарів і послуг; робочої сили, житла та капіталу. Ринкова економічна система в сучасних умовах являє собою сукупність взаємопов'язаних ринків, які забезпечують можливість купівлі або продажу товарів та послуг.

Складовими будь-якого ринку є товар, попит, пропозиція і ціна, а об'єктами – продавець і покупець. Щодо категорій “ринок робочої сили” і “ринок праці”, то одні автори ці поняття ототожнюють, інші – чітко розрізняють. Але це взаємопов'язані, хоча й не тотожні поняття. На ринку товаром виступає робоча сила, або здатність людини до праці, а споживання робочої сили, розвиток, удосконалення її завдяки нагромадженню знань, досвіду, підвищенню кваліфікації відбуваються в процесі праці. Тому краще використовувати термін “ринок робочої сили”.

**Ринок землі** – це форма організації земельних відносин, за допомогою якої передаються права на земельні ділянки і пов'язані з ними інтереси і де складається певна кон'юнктура попиту та пропозиції, встановлюються ціни і здійснюється перерозподіл землі між конкуруючими видами використання.

**Розвиток** – необоротна, безумовно спрямована і закономірна зміна матеріальних та ідеальних об'єктів, що приводить до виникнення нової якості.

**Самоокупність** – основа самостійної господарської діяльності підприємства, установи чи організації, що передбачає покриття видатків за рахунок власних доходів від реалізації продукції та послуг.

**Санаторії і пансіонати з лікуванням** – це лікувально-профілактичні заклади, що обладнані ліжками і надають реабілітаційне лікування, переважно на основі цілющих властивостей природних факторів. Усі вони спеціалізовані і можуть бути одно- або багатопрофільними. У них враховуються розгорнуті ліжка, що забезпечені необхідним обладнанням незалежно від того, зайняті вони чи ні. У кількість ліжок включаються як постійні (цілорічні) ліжка, так і сезонні. Постійні ліжка обліковуються на кінець звітного періоду, сезонні – на момент максимального розгортання.

**Сектор державний** – частина економіки, що перебуває у власності держави, управляється, регулюється та контролюється органами державної влади.

**Сектор економіки** – велика, значна частина економіки, зазвичай галузь чи сфера.

**Селище міського типу** – населений пункт – розташований при промислових підприємствах, будовах, залізничних вузлах, гідротехнічних спорудах, підприємствах з виробництва і переробки сільськогосподарської продукції, а також населений пункт, на території якого розташовані вищі та середні спеціальні навчальні заклади, науково-дослідні установи, санаторії та інші стаціонарні лікувальні та оздоровчі заклади, які мають державний житловий фонд, з кількістю населення понад 2 тис. осіб, з яких не менш ніж дві третини становлять робітники, службовці та члени їхніх сімей. В окремих випадках до категорії селища міського типу може бути віднесено населений пункт з кількістю населення менш ніж 2 тис. осіб, але не більш ніж 500 осіб, якщо вони мають близьку перспективу економічного і соціального розвитку, зростання кількості населення.

**Селітебна територія** – земельна площа, зайнята містами і населеними пунктами міського типу.

**Село** – населений пункт з невеликою кількістю постійно проживаючого населення та малоповерховою забудовою; тип поселення, мешканці якого зайняті переважно в сільському господарстві. Крім того, до сільських населених пунктів за статистичним обліком належать станційні селища, шляхові дільниці, селища лісгоспів, хутори, зимівлі, інші дрібні селища, не пов'язані з сільським господарством.

**Сервісний кооператив** – це форма об'єднання юридичних або фізичних осіб, заснована на підставі вільного волевиявлення шляхом утворення нової юридичної особи на засадах членства, участі своїх членів у його роботі з метою ведення господарської діяльності та обслуговування населення.

**Сільська поселенська мережа** – це сукупність матеріальних об'єктів та населення на певній території, що в них проживає, яка має певні історичні традиції, обряди, звички тощо. Залежно від характеру зайнятості вона поділяється на такі види:

– сільськогосподарський пункт – поселення, де понад 50% працюючого населення пов'язане із сільським господарством і первинною переробкою сільськогосподарської сировини;

– агропромисловий населений пункт – поселення, в якому не менше від 1/3 працюючого населення пов'язане із сільськогосподарським виробництвом і, крім сільськогосподарських, розміщені переробні та інші виробництва;

– несільськогосподарський населений пункт – поселення, яке розміщене в сільській місцевості, у якому понад 50% працюючого населення пов'язане з несільськогосподарськими видами діяльності.

**Сімейне підприємство** – підприємство, засноване на власності та праці громадян України – членів однієї сім'ї, які проживають разом.

**Сільська місцевість** – територія, що перебуває під юрисдикцією сільських рад.

**Синтез** – метод наукового дослідження явищ, предметів, дійсності та ін. в цілісності, єдності та взаємозв'язку їх частин.

**Соціальні норми і нормативи** – показники необхідного споживання продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг та забезпечення освітніми, медичними, житлово-комунальними, соціально-культурними послугами.

**Соціальні процеси** – це процеси, в основу яких покладено соціальні відносини у суспільстві, тобто такі відносини, які складаються між людьми в процесі життєдіяльності. Наслідком соціальних процесів завжди є зміна соціальної структури населення.

**Споживач** – це особа чи організація, які використовують продукт будь-якого виробництва, будь-якої діяльності, включаючи і власний.

**Соціальні гарантії** – це законодавчо закріплені конкретні норми, які стосуються вирішення питань соціального забезпечення населення. Соціальні гарантії визначаються: у *грошовій формі* (мінімальна заробітна плата, мінімальна пенсія, стипендії та матеріальні допомоги); у *формі безоплатних послуг* – пільги (компенсації – життєво необхідні пільги для окремих категорій населення); привілеї – “переваги” та “винятки із загальних правил” соціального забезпечення громадян; у *формі дотацій*, що спрямовуються на зниження цін і тарифів на товари та послуги масового попиту.

**Соціальні допомоги** – це щомісячні грошові виплати із спеціальних державних фондів у встановлених законом випадках непрацездатним особам, які не працюють і не мають права на трудові пенсії та інші види грошового забезпечення (крім сімейних допомог).

**Соціальні нормативи** – науково обґрунтовані нормативні показники оптимальної забезпеченості населення соціальними благами, об’єктами соціальної сфери. Вони визначають, скільки тих чи інших благ, об’єктів соціальної сфери має припадати на душу населення чи на певний його контингент.

**Соціальний захист населення** – система державних і суспільних соціально-економічних заходів, закріплених законодавчо, що гарантують матеріальне забезпечення певним категоріям населення в разі відсутності або втрати ними стабільних джерел доходу, а також матеріальну підтримку малозабезпеченим групам населення.

**Соціальне партнерство (трипартизм)** – система узгодження загальнодержавних і групових інтересів у соціально-трудої сфері (доходи, зайнятість, умови праці тощо) шляхом переговорів, консультацій і досягнення домовленостей за участю держави, профспілок та союзів роботодавців (підприємців).

**Соціальні пільги** – ця категорія, що характеризує надзвичайно складні і соціально-конфліктні економічні відносини в системі, що є складовою регулювання життєвого рівня населення. Важливою економічною особливістю пільг є те, що вони надаються не в грошовій формі, а як безкоштовні послуги, що споживаються певними категоріями населення. Залежно від категорій отримувачів та видів пільги поділяють на дві основні форми: компенсації (або життєво необхідні та соціально виправдані пільги) та привілеї (тобто пільги, які не є економічно необхідними та соціально справедливими).

**Соціальні послуги** – це комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя.

Основні види соціальних послуг:

– *соціально-побутові* – це послуги щодо забезпечення продуктами харчування, м'яким та твердим інвентарем, гарячим харчуванням, транспортом, засобами малої механізації, здійснення соціально-побутового патронажу, виклику лікаря, придбання та доставку медикаментів тощо;

– *соціально-педагогічні* – це послуги, спрямовані на виявлення та сприяння розвитку різнобічних інтересів і потреб осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, організацію індивідуального навчального, виховного та корекційного процесів, дозвілля, спортивно-оздоровчої, технічної та художньої діяльності тощо, а також на залучення до роботи різноманітних закладів, громадських організацій, заінтересованих осіб;

– *соціально-медичні послуги* – це консультації щодо запобігання виникненню та розвитку можливих органічних розладів особи, збереження, підтримки та охорони її здоров'я, здійснення профілактичних, лікувально-оздоровчих заходів, працетерапія;

– *соціально-економічні* – це послуги щодо задоволення матеріальних інтересів і потреб осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, що реалізуються у формі надання натуральної чи грошової допомоги, а також допомоги у вигляді одноразових компенсацій;

– *юридичні послуги* – це надання консультацій з питань чинного законодавства, захист прав та інтересів осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, сприяння застосуванню державного примусу і реалізації юридичної відповідальності осіб, що вдаються до протиправних дій щодо певної особи (оформлення правових документів, адвокатська допомога, захист прав та інтересів особи тощо);

– *послуги з працевлаштування* – це пошук підходящої роботи, сприяння у працевлаштуванні та соціальне супроводження працевлаштованої особи;

– *послуги з реабілітації осіб з обмеженими фізичними можливостями* – це комплекс медичних, психологічних, інформаційних заходів, спрямованих на створення сприятливих умов для реалізації права на професійну орієнтацію та підготовку, освіту, зайнятість;

– *психологічні* – це послуги з надання консультацій з питань психічного здоров'я та поліпшення взаємин з навколишнім соціальним середовищем, застосування психодіагностики, спрямованої на вивчення соціально-психологічних характеристик особистості з метою її психологічної корекції або психологічної реабілітації, надання методичних порад;

– *інформаційні* – це послуги з надання інформації, необхідної для врегулювання складної життєвої ситуації (довідкові послуги); розповсюдження просвітницьких та культурно-освітніх знань (просвітницькі послуги); поширення об'єктивної інформації про споживчі властивості та види соціальних послуг, формування певних уявлень і ставлення суспільства до соціальних проблем (рекламно-пропагандистські послуги).

**Соціальна інфраструктура** – сукупність організацій і підприємств, які забезпечують сприятливі умови життєдіяльності людей, на виробництві та в побуті. Галузі соціальної інфраструктури не виробляють продукцію, але вони створюють умови для її виробництва. Соціальна інфраструктура має множинну інтегрованих галузей і підгалузей. До її складу входять установи освіти, охорони здоров'я та праці, спортивні організації, організації щодо захисту навколишнього природного середовища, житлово-комунальне господарство, підприємства побутового обслуговування, роздрібно

торгівлі, ресторанного господарства, громадський транспорт, зв'язок, інформаційна служба і техніка безпеки, дитячі установи тощо. Підрозділи соціальної інфраструктури активно беруть участь у відтворенні робочої сили, забезпечують нормальні умови життя і трудової діяльності як самих працівників, так і членів їхніх сімей.

**Соціальне партнерство** у сфері регулювання соціально-трудоких відносин – це спільна діяльність уряду, підприємців і профспілок, спрямована на узгодження інтересів і вирішення проблем, перш за все у соціальній і виробничій сферах діяльності людей.

**Спеціаліст** – освітньо-кваліфікаційний рівень вищої освіти особи, яка на основі освітньо-кваліфікаційного рівня бакалавра здобула повну вищу освіту, спеціальні уміння та знання, достатні для виконання завдань та обов'язків (робіт) певного рівня професійної діяльності, що передбачені для первинних посад у певному виді економічної діяльності.

**Споживач** – це особа чи організація, які використовують продукт будь-якого виробництва, будь-якої діяльності, включаючи і свій власний продукт.

**Споживання невикоробниче** – споживання, більша частина якого використовується для задоволення особистих потреб, а друга – суспільних, пов'язаних з функціонуванням закладів освіти, культури, державного управління й оборони тощо.

**Споживання особисте** – використання населенням споживчих благ у матеріально-речовій формі, а також у формі особистих послуг для задоволення потреб в їжі, житлі, освіті, культурі, відпочинку та ін.

**Споживання суспільне** – процес надання державою різноманітних послуг (щодо оборони країни, забезпечення її безпеки, захисту довкілля та ін.) та їх споживання членами суспільства.

**Спорт** – органічна частина фізичної культури, особлива сфера виявлення та уніфікованого порівняння досягнень людей у певних видах фізичних вправ, технічної, інтелектуальної та іншої підготовки шляхом змагальної діяльності.

**Сталий розвиток** – процес розбудови держави на основі узгодження і гармонізації соціальної, економічної та екологічної складових з метою задоволення потреб сучасних і майбутніх поколінь.

**Сталий регіональний (просторовий) розвиток** – передбачає поєднання збалансованого регіонального розвитку з впливом дії екологічних чинників (на кшталт зміни клімату у територіальному вимірі; наявності стійкої життєздатності довкілля і дотримання екологічної безпеки життєдіяльності людини; захисту та покращення суходупного і морського ландшафту тощо).

**Сталий розвиток населених пунктів** – це соціально, економічно і екологічно збалансований розвиток міських і сільських поселень, спрямований на створення їх економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь на основі раціонального використання ресурсів, технологічного переоснащення і реструктуризації підприємств, удосконалення соціальної, виробничої, транспортної, комунікаційно-інформаційної, інженерної, екологічної інфраструктури, поліпшення умов проживання, відпочинку та оздоровлення, збереження та збагачення біологічного різноманіття та культурної спадщини.

**Статут сільської територіальної громади** – основний нормативно-правовий акт, який регламентує питання організації та функціонування системи місцевого самоврядування, участі населення, а також підприємств, організацій, установ

здійсненні завдань, функцій та повноважень сільської ради, його фінансової та матеріальної основи тощо.

**Статутний капітал** – сума коштів, наданих власниками для забезпечення статутної діяльності підприємства.

**Стимулювання** (активізація) – форми прояву цілеспрямованого впливу на людей шляхом спонування і підготовки їх до дій, які передбачають підвищення ефективності системи менеджменту як елемента процесу реалізації цілей управління.

**Стимулювання розвитку регіонів** – комплекс правових, організаційних, наукових, фінансових та інших заходів, спрямованих на досягнення сталого розвитку регіонів на основі поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів на загальнодержавному та регіональному рівнях, максимально ефективного використання потенціалу регіонів в інтересах їх жителів та держави в цілому.

**Стратегічне планування** – систематичний спосіб управління змінами, творчий процес визначення і здійснення найбільш важливих дій з огляду на сильні та слабкі сторони, загрози і можливості.

**Стратегічне управління** – діяльність з управління, пов'язана з постановкою цілей і завдань організації та з підтримкою взаємовідносин між нею і оточенням, що дає їй можливість досягти своїх цілей, залишатись такою, що сприймає зовнішні запити та відповідає їй внутрішнім можливостям.

**Стратегія** – довгостроковий курс розвитку суб'єкта, загальний, всебічний план досягнення цілей.

**Стратегія економічного розвитку** – економічна політика, спрямована на досягнення економічного розвитку в довгостроковому періоді.

**Самодостатність територіальної громади** – наявність у територіальної громади матеріальних та фінансових засобів, достатніх для здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування в обсязі, що забезпечує належну якість соціальних послуг, які надаються населенню в системі місцевого самоврядування.

**Самооподаткування** – форма залучення на добровільних засадах за рішенням зборів громадян за місцем проживання коштів населення відповідної території для фінансування різних цільових заходів соціально-побутового характеру.

**Система** – сукупність елементів, що перебувають у відношеннях і зв'язках один з одним і з середовищем, створюючи певну цілісність, єдність.

**Система регіонального управління** – поєднує у собі систему органів публічної влади; сукупність функцій, що здійснюють ці органи; різноманітні методи, ресурси, які використовуються для реалізації цих функцій; підсистему зв'язків (прямих і зворотних), що виникають між об'єктами і суб'єктами регіонального управління.

**Соціальні процеси** – процеси, в основу яких покладено соціальні відносини у суспільстві, тобто такі відносини, які складаються між людьми в процесі життєдіяльності. Наслідком **С. п.** завжди є зміна соціальної структури населення.

**Соціальні гарантії** – законодавчо закріплені конкретні норми, які стосуються вирішення питань соціального забезпечення населення. **С. г.** визначаються у: грошовій формі (мінімальна заробітна плата, мінімальна пенсія, стипендії та матеріальні допомоги); формі безоплатних послуг – пільги (компенсації - життєво необхідні пільги для окремих категорій населення; привілеї – “переваги” та “винятки із загальних правил” соціального забезпечення громадян; формі дотацій, що спрямовуються на зниження цін і тарифів на товари та послуги масового попиту.



**Соціальні допомоги** – щомісячні грошові виплати із спеціальних державних фондів у встановлених законом випадках непрацездатним особам, які не працюють і не мають права на трудові пенсії та інші види грошового забезпечення (крім сімейних допомог).

**Соціальні пільги** – категорія, яка за своєю суттю характеризує надзвичайно складні і соціально-конфліктні економічні відносини в системі, що є складовою регулювання життєвого рівня населення. Важливою економічною особливістю пільг є те, що вони надаються не у грошовій формі, а як безкоштовні послуги, що отримуються певними категоріями населення. Залежно від категорій отримувачів та видів пільг їх поділяють на дві основні форми: компенсації (або життєво необхідні та соціально виправдані пільги); привілеї (тобто такі пільги, які не є економічно необхідними та соціально справедливими).

**Соціальні нормативи** – науково обґрунтовані нормативні показники оптимальної забезпеченості населення соціальними благами, об'єктами соціальної сфери. Вони визначають, скільки тих чи інших благ, об'єктів соціальної інфраструктури має припадати на душу населення чи на певний його контингент.

**Соціальний захист населення** – система заходів, які захищають будь-якого громадянина чи жителя країни від економічної та соціальної деградації внаслідок безробіття, втрати чи різкого зменшення доходу, хвороби, народження дитини, виробничої травми або професійної хвороби, інвалідності, старості, втрати годувальника. Крім того, до заходів соціального захисту відносять надання медичних послуг та допомоги сім'ям з малими дітьми, багатодітним сім'ям.

**Стандарт** – у широкому розумінні – зразок, еталон, модель, що приймаються за початкові для зіставлення з ними інших об'єктів: нормативно-технічний документ, який установлює комплекс норм, правил, вимог до об'єкта стандартизації і затверджений компетентним органом.

**Суб'єкт права власності** – особа, яка має врегульоване законом право володіти, користуватися і розпоряджатися майном (об'єкт права власності). Тобто суб'єкт права приватної власності, суб'єкт права державної власності, суб'єкт права комунальної власності.

**Суб'єкт права комунальної власності** – територіальні громади або утворені ними органи місцевого самоврядування.

**Субвенція** – кошти, які передаються місцевим бюджетам з Державного бюджету або з місцевих бюджетів вищого рівня на фінансування цільових видатків і підлягають поверненню у разі їх нецільового використання.

**Субсидіарність** – поділ державних зобов'язань таким чином, що відповідальність за кожну функцію призначається найнижчому рівню управління, здатному її виконувати. Іншими словами, держава має обов'язок надавати допомогу окремим особам, але тільки тоді, коли вже будуть використані інші можливості. Людина повинна сама собі зарадити, а коли ж не може розв'язати життєвих проблем, допомогу їй мають надавати найближчі спільноти (сім'я, територіальна громада тощо). У юридичному розумінні це принцип, згідно з яким розподіл повноважень між різними територіальними рівнями влади здійснюється таким чином, коли найнижчий рівень влади отримує такі повноваження, які наступний за ним територіальний рівень влади не може здійснити більш ефективно. Реалізація цього принципу дає змогу, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішення до грома-

дянина, з другого – цей рівень має володіти організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, що забезпечують обсяг та якість соціальних послуг, які надаються населенню, відповідно до загальнодержавних стандартів.

**Субсидія** – кошти, які надаються з Державного бюджету або з місцевих бюджетів вищого рівня до бюджетів нижчого рівня на фінансування цільових видатків.

**Тактика** – сукупність методів та заходів із реалізації стратегічних цілей та завдань в короткі проміжки часу.

**Телекомунікації (електрозв'язок)** – передавання, випромінювання та/або прийом знаків, сигналів, письмового тексту, зображень та звуків або повідомлень будь-якого роду по радіо, провідними, оптичними або інших електромагнітними системами.

**Тендер** – пропозиція і система організації торгів на конкурсній основі.

**Технопарк** – акціонерна компанія, яка займається патентуванням, рекламою, лізингом, маркетинговими дослідженнями, надає консультації, здає в оренду приміщення для дослідницького виробництва тощо.

**Технополіс** – це територіальне утворення міського типу, орієнтоване на забезпечення якнайкращих умов для взаємодії науки, промисловості, комерційного освоєння результатів фундаментальних і прикладних досліджень та підтримки малих науково-дослідних, дослідно-виробничих підприємств у сфері високих технологій. **Т.** – якісно нова територіальна форма інтеграції науки і виробництва, що забезпечує високі темпи науково-технічного розвитку території за рахунок реалізації потенціалу регіону.

**Територіальна громада** – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища або міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, які мають єдиний адміністративний центр.

**Територія** – частина земної поверхні у визначених межах (кордонах) з власними їй географічним положенням, природними та створеними діяльністю людей умовами та ресурсами, а також з повітряним простором та розташованими під нею надрами.

Територія України поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, які складають систему адміністративно-територіального устрою України

Територія адміністративно-територіальної одиниці – складова частина єдиної і неподільної державної території. Територія адміністративної одиниці характеризується тим, що в її межах, окрім здійснення верховенства державної влади в особі місцевих органів державної влади, свої повноваження реалізують суб'єкти місцевого самоврядування (територіальні громади; ради та їх виконавчі органи; сільські, селищні та міські голови; інші органи територіальної самоорганізації населення). Межі адміністративно-територіальних одиниць також визначають просторову дію місцевих об'єднань громадян та інших форм самоорганізації населення. На формування конституційно-правової природи адміністративно-територіальної одиниці суттєво впливає політичне бачення й теоретико-прикладне застосування поняття “державна”. Тому територію адміністративно-територіальної одиниці слід розглядати у контексті поняття “державна територія”.

**Територія населеного пункту** – сукупність земельних ділянок, які використовуються для розміщення об'єктів загального користування: парків, скверів, буль-

варів, вулиць, провулків, узвозів, проїздів, шляхів, площ, майданів, набережних, прибудинкових територій, пляжів, кладовищ, рекреаційних, оздоровчих, навчальних, спортивних, історико-культурних об'єктів, об'єктів промисловості, комунально-складських та інших об'єктів у межах населеного пункту.

**Товариство з обмеженою відповідальністю** – суб'єкт підприємницької діяльності, створений на засадах угоди юридичними особами і (або) громадянами шляхом об'єднання їх майна та підприємницької діяльності з метою одержання прибутку, яке має статутний фонд, розділений на частки у розмірах, визначених установчими документами.

У товаристві з обмеженою відповідальністю створюється статутний фонд, розмір якого має становити не менше від суми, еквівалентної 100 мінімальним заробітним платам виходячи із ставки мінімальної заробітної плати, що діє на момент створення товариства з обмеженою відповідальністю.

**“Точки зростання” на регіональному рівні** – полюси регіонального тяжіння, що формують синергетичний позитивний ефект економічного зростання від поєднання галузей, групування інновацій та нововведень, утворюючи на основі територіальної концентрації місцевих та залучених ресурсів, інвестицій, доходів, наукових розробок та людського капіталу основу для подальшого зростання регіональної економіки, активізації процесів регіонального розвитку у всіх сферах його прояву.

**Транспортна рухомість населення** – середня кількість поїздок, яка припадає на одного жителя протягом певного проміжку часу.

**Туристи** – особи, які подорожують у місцях, що перебувають поза межами їх постійного проживання, впродовж періоду, що не перевищує одного року підряд, з метою дозвілля і відпочинку, лікування, спорту та оздоровлення, відвідання знайомих і родичів, вирішення службових питань тощо.

**Тенденція** – напрям розвитку якого-небудь явища або процесу, зміни, які мають не завжди однозначний характер.

**Теорія** – найбільш розвинута абстрактна система знання, яка відображає і пояснює певну сферу дійсності обґрунтуванням закономірних та істотних властивостей і зв'язків; включає поняття, принципи, закони, аксіоми тощо.

**Термін** – слово або словосполучення, що точно позначає поняття і його співвідношення з іншими поняттями в межах спеціальної сфери.

**Територіальна громада** – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища або міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

**Трансферти** – кошти, що передаються з Державного бюджету до місцевих бюджетів або з місцевих бюджетів вищого рівня до бюджетів нижчого рівня у вигляді дотацій, субсидій, субвенцій та в інших формах.

**Трансфертні доходи** – кошти, що надходять до місцевого бюджету з бюджету вищого або однакового рівня у вигляді дотацій, субсидій та субвенцій.

**Урбанізація** – історичний процес підвищення ролі міст у розвитку суспільства, який охоплює зміни в соціально-професійній, демографічній структурі населення, його способі життя, культурі, розміщенні виробничих сил, розселенні тощо.

**Уповноважений суб'єкт** – орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, державне підприємство, установа, організація, що на виконання закону надає адміністративну послугу.

**Управлінське рішення** – соціальний акт, в якому у логічній формі (текстуальна модель) виражені впливи управляючих ланок (державних органів, посадових осіб) на суспільну систему (керовані об'єкти), необхідні для досягнення поставленої мети, забезпечення інтересів і задоволення відповідних потреб в управлінні.

**Утримання житлових будинків і прибудинкових територій** – господарська діяльність, спрямована на задоволення потреби фізичної чи юридичної особи щодо забезпечення експлуатації та/або ремонту жилих та нежилих приміщень, будинків і споруд, комплексів будинків і споруд, а також утримання прилеглої до них (прибудинкової) території відповідно до вимог нормативів, норм, стандартів, порадків і правил згідно із законодавством.

**Установчі збори** – один з етапів створення окремих видів господарських товариств, на яких приймається рішення про створення товариства, затверджується статут, обираються органи товариства, затверджується грошова оцінка майнових і немайнових вкладів та вирішуються питання, пов'язані зі створенням підприємства.

**Холдингова компанія** – суб'єкт господарювання, що володіє контрольним пакетом акцій дочірнього підприємства (підприємств). Між холдинговою компанією та її дочірніми підприємствами встановлюються відносини контролю-підпорядкування відповідно до вимог законодавства.

**Хоспіс** – центр медико-соціальної допомоги на місцевому рівні з проблем надання якісних послуг безнадійно хворим.

**Хронічна хвороба** – хвороба, яка протікає тривалий період і характеризується чергуванням загострень та ремісій (покращань).

**Хутір** – це одно- та малодвірні поселення, які розміщені безпосередньо серед сільськогосподарських угідь.

**Факт** – поняття, яке означає наявність деякої реальності на противагу чомусь вигаданому; у методології науки трактується як одиниця емпіричного знання, що співвідноситься з гіпотезою і теорією; 1) у звичайному розумінні - синонім понять істина, подія, результат; 2) знання, достовірність якого доведена, тобто достовірне знання про одиничне.

**Фізіологічні норми харчування** – науково обґрунтовані норми споживання харчових продуктів, які повністю забезпечують фізіологічну потребу людини в необхідних речовинах і вмісту в них енергії з урахуванням її витрат на трудову діяльність.

**Фізична культура** – складова частина загальної культури суспільства, що спрямована на зміцнення здоров'я, розвиток фізичних, морально-вольових та інтелектуальних здібностей людини з метою гармонійного формування її особистості.

**Фінансове вирівнювання** – процес перерозподілу фінансових ресурсів на користь адміністративно-територіальних одиниць, які не мають достатньої власної доходної бази. Цей процес забезпечується центральними органами державної влади. **Ф. в.** – синонім поняття “бюджетне регулювання”. **Ф. в.** є не абсолютним вирівнюванням доходів територіальних одиниць, а вирівнюванням лише у цілому.

**Фінансові ресурси регіону** – грошові кошти місцевого самоврядування та фінансові ресурси підприємств й організацій, населення, що утворюються в процесі відносин, пов'язаних з розподілом і перерозподілом частини вартості ВВП та залучаються місцевими органами влади для забезпечення економічного і соціального розвитку регіону.

**Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості** – гарантований державою в межах наявних бюджетних коштів рівень фінансового забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами місцевого самоврядування, що використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів.

**Функція** – обов'язки, сфера діяльності, призначення, роль. У суспільних науках під **Ф.** переважно розуміють стійкий спосіб активної взаємодії речей, за якого зміна одних об'єктів приводить до зміни інших; роль, що відіграє певний елемент соціальної системи в її організації як цілого, в здійсненні цілей та інтересів соціальних груп та класів; залежність між різними соціальними процесами, яка виражається у функціональній залежності змінних; стандартизована, соціальна дія, що регулюється певними нормами і контролюється соціальними інститутами.

**Цільова комплексна програма** – об'єднаний єдиною метою, намічений для планомірного здійснення комплекс взаємопов'язаних завдань і адресних наукових, науково-технічних, економічних, соціальних і організаційних заходів.

**Цільове фінансування** – спрямування фінансових ресурсів на певні, чітко визначені потреби (заходи).

**Юридична відповідальність** – суспільне відношення, яке забезпечує інтереси і свободу взаємопов'язаних сторін та яке гарантоване суспільством і державою. **Ю. в.** формується на основі послідовної взаємодії трьох складових частин: а) усвідомлення обов'язку; б) оцінки поведінки; в) накладення санкцій.

**Юридичні особи** – суб'єкти, які мають відокремлене майно, можуть від свого імені набувати майнових і особистих немайнових прав і нести обов'язки, бути позивачем і відповідачем у суді, арбітражному або третейському судах.

Це також організації, об'єднання, які є носіями майнових прав і обов'язків; у господарській діяльності виступають від власного імені й існують незалежно від осіб, які входять до складу організацій та об'єднань.

**Явище** – філософська категорія, яка виражає поверхове буття суті, зовнішню форму її існування.

**Якість** – характеристика процесу чи його результату, за допомогою якого досягаються результати державною організацією, з урахуванням охайності, точності, правильності, обґрунтованості, завершеності, а також комплексності їх виконання.

**Якість життя** – це система духовних, матеріальних, демографічних, культурних та економічних компонентів життя. Складовими їх є якість освіти, рівень здоров'я і харчування, матеріального добробуту населення тощо.

## ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

**ВАКУЛЕНКО Володимир Миколайович.** Народився у 1968 р. у м. Донецьку. Закінчив економічний факультет Київського державного університету ім. Т.Г. Шевченка. З 2004 р. працює завідувачем кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України. Кандидат наук з державного управління, доцент.

*Наукові інтереси:* регіональна політика, місцеве самоврядування, управління містом, місцеві фінанси.

Має 83 наукових праць.

**ОРЛАТИЙ Михайло Кузьмович.** Народився у 1947 р. у м. Краснодарі (Російська Федерація). Закінчив економічний факультет Дніпропетровського сільськогосподарського інституту. З 2000 р. працює професором кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України. Доктор економічних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України.

*Наукові інтереси:* регіональна політика, управління соціальною інфраструктурою регіонів, міста (селища, села).

Має понад 295 наукових праць.

**КУЙБИДА Василь Степанович.** Народився у 1958 р. у м. Інта (Комі АРСР, Російська Федерація). Закінчив факультет прикладної математики та механіки Львівського державного університету ім. Івана Франка. Міністр регіонального розвитку та будівництва України (2007–2010 рр.). Доктор наук з державного управління, професор.

*Наукові інтереси:* регіональна політика, регіональне управління, місцеве самоврядування.

Автор та співавтор понад 150 наукових праць.

**БЕЗВЕРХНЮК Тетяна Миколаївна.** Народилася у 1972 р. у м. Одеса. Закінчила геолого-географічний факультет та факультет міжнародних економічних відносин Одеського національного університету ім. І.І. Мечникова. З 2009 р. працює завідувачем кафедри управління проектами Одеського регіонального інститут державного управління НАДУ при Президентові України. Доктор наук з державного управління, доцент.

*Наукові інтереси:* регіональне управління та регіональний розвиток, ресурсне забезпечення управління, управління проектами в публічній сфері.

Має понад 90 наукових праць.

**БІЛА Світлана Олексіївна.** Народилася у 1966 р. у м. Малін Житомирської області. Закінчила економічний факультет Київського державного університету ім. Т.Г. Шевченка. З 2008 р. працює завідувачем відділу регіонального розвитку Національного інституту стратегічних досліджень. Доктор наук з державного управління, професор.

*Наукові інтереси:* стратегії регіонального розвитку, міжрегіональна економічна інтеграція, ризики регіонального розвитку.

Має понад 160 наукових праць.

**ВАСИЛЬЄВА Олександра Іллівна.** Народилася у 1957 р. у смт Старобешеве Донецької області. Закінчила історичний факультет Донецького державного університету та Національну академію державного управління при Президентові України. З 2010 р. працює професором кафедри Національної академії державного управління при Президентові України. Доктор наук з державного управління, доцент.

*Наукові інтереси:* регіональна політика, регіональне управління, місцеве самоврядування.

Має 70 наукових праць.

**ГНИБІДЕНКО Іван Федорович.** Народився у 1947 р. у с. Першотравневе Долинського району Кіровоградської області. Закінчив факультет планування сільського господарства Київського інституту народного господарства ім. Д.С. Коротченко. З 2007 р. працює професором кафедри управління персоналу Київського національного економічного університету ім. В. Гетьмана. Доктор економічних наук, професор.  
*Наукові інтереси:* соціальна політика, регіональна політика, регіональне управління, управління трудовими ресурсами, ринок праці та зайнятість населення.  
Має 150 наукових праць.

**ІГНАТЕНКО Олександр Семенович.** Народився у 1950 р. у с. Українка Житомирської області. Закінчив автомобільний факультет Київського автомобільно-дорожнього інституту. З 2007 р. працює професором кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України. Доктор технічних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України.  
*Наукові інтереси:* регіональне управління, організація надання послуг, транспортні системи міст.  
Має 220 наукових праць.

**ЛЕБЕДИНСЬКА Ольга Юріївна.** Народилася у 1963 р. у м. Києві. Закінчила планово-економічний факультет КІНГ ім. Д.С. Коротченко. З 2009 р. працює деканом факультету територіального управління і соціально-економічного розвитку Національної академії державного управління при Президентові України. Доктор наук з державного управління, професор, заслужений працівник освіти України.  
*Наукові інтереси:* регіональна політика, економіка міста.  
Має 57 наукових праць.

**СЬОМІН Сергій Валерійович.** Народився у 1966 р. у м. Івано-Франківську. Закінчив Київське вище військово-морське політичне училище та Національну академію оборони. З 2008 р. працює головним науковим співробітником Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президентові України. Доктор політичних наук, професор.  
*Наукові інтереси:* регіональна політика, регіональне управління, державне управління у сфері національної безпеки, місцеве самоврядування.  
Має понад 100 наукових праць.

**УДОВИЧЕНКО Володимир Петрович.** Народився у 1950 р. у с. Білгородка Київсько-Святошинському районі Київської області. Закінчив дорожньо-будівельний факультет Київського автомобільно-дорожнього інституту. З 1990 р. працює міським головою м. Славутич. Доктор економічних наук, професор.  
*Наукові інтереси:* місцеве самоврядування, регіональна політика, управління містом, соціальна держава.  
Має 86 наукових праць

**БЕРДАНОВА Ольга Володимирівна.** Народилася у 1964 р. у м. Тбілісі. Закінчила інженерно-економічний факультет Київського технологічного інституту харчової промисловості. З 2004 р. працює доцентом кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України. Кандидат економічних наук, доцент.  
*Наукові інтереси:* стратегічне планування, економіка територій, соціальна політика.  
Має 79 наукових праць.

**ВАЛЕНТЮК Інна Вікторівна.** Народилася у 1977 р. у м. Рівне. Закінчила художньо-педагогічний факультет Рівненського державного гуманітарного університету. З 2011 р. працює завідувачем сектору адаптації зарубіжного досвіду Центру європейської інтеграції України та адаптації зарубіжного досвіду Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президентові України. Кандидат наук з державного управління, доцент.

*Наукові інтереси:* регіональне управління, державна регіональна політика, державне регулювання розвитку територій, моніторинг місцевого розвитку.  
Має 57 наукових праць.

**ВАСИЛЬЄВА Наталія Вікторівна.** Народилася у 1981 р. смт Новий Світ Донецької області. Закінчила фінансовий факультет Національного економічного університету. З 2009 р. працює доцентом кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України. Кандидат економічних наук, доцент.

*Наукові інтереси:* регіональна економіка, державні та місцеві фінанси, регіональне управління, надання послуг населенню.  
Має 37 наукових праць.

**ГРИНЧУК Наталія Михайлівна.** Народилася у 1960 р. у м. Умань Черкаської обл. Закінчила інженерно-економічний факультет Київського технологічного інституту харчової промисловості. З 2004 р. працює доцентом кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України. Кандидат економічних наук, доцент.

*Наукові інтереси:* регіональне управління, управління містом, місцевий економічний розвиток, місцеві бюджети.  
Має 120 наукових праць.

**ДЕГТЯРЬОВА Ія Олександрівна.** Народилася у 1974 р. у м. Суми. Закінчила економічний факультет Сумського державного аграрного університету. З 2009 р. працює доцентом кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України. Кандидат наук з державного управління.

*Наукові інтереси:* економічний та інноваційний розвиток територій, управління конкурентоспроможністю регіону, інноваційне управління регіональним розвитком.  
Має 50 наукових праць.

**ДЕХТЯРЕНКО Юрій Федорович.** Народився у 1955 р. у м. Києві. Закінчив факультет організації механізованої обробки економічної інформації Київського інституту народного господарства ім. Д.С. Коротченка. З 2010 р. працює начальником відділу стратегічного розвитку Національної академії державного управління при Президентові України. Кандидат економічних наук, доцент, заслужений економіст України.

*Наукові інтереси:* державне регулювання земельних відносин, формування та розвиток ринку землі в населених пунктах.  
Має 61 наукових праць.

**ЛЕЛЕЧЕНКО Анжела Павлівна.** Народилася у 1969 р. У смт Брилівка Цюрупинського району Херсонської області. Закінчила факультет романо-германської філології Херсонського державного педагогічного інституту ім. Н. Крупської. З 2006 р. працює доцентом кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України. Кандидат наук з державного управління, доцент.

*Наукові інтереси:* стратегічне планування, інноваційний розвиток територій, місцеве самоврядування.  
Має 23 наукові праці.



**ПІДДУБНА Лариса Петрівна.** Народилась у 1955 р. у Новгородській області Російської Федерації. Закінчила економічний факультет Харківського інституту громадського харчування. З 2009 р. працює на посаді завідувача кафедри управління документно-інформаційними комунікаціями Академії муніципального управління. Кандидат економічних наук, доцент.

*Наукові інтереси:* соціальний розвиток країни і її територій, менеджмент, діловодство, документознавство, аналітико-синтетична переробка інформації.

Має понад 120 наукових праць.

**ЮЗЕФОВИЧ Владислава Володимирівна.** Народилась у 1970 р. у м. Києві. Закінчила факультет економіки і соціології праці Київського інституту народного господарства ім. Д.С. Коротченко. З 2000 р. працює доцентом кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентіві України. Кандидат економічних наук, доцент.

*Наукові інтереси:* трудові ресурси регіону, розвиток людських ресурсів, планування розвитку територій, територіальне планування.

Має 36 наукових праць.

## Зміст

<b>ВСТУП</b> .....	3
<b>Тема 1. ПРЕДМЕТ, МЕТА, ЗАВДАННЯ ТА МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ “РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ”</b> .....	9
Контрольні питання .....	18
Список використаних джерел .....	19
<b>Тема 2. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ В УКРАЇНІ</b> .....	23
2.1. Регіоналізм і регіоналізація як загальносвітовий трансформаційний процес .....	23
2.2. Основи регіонального управління .....	32
2.3. Функції, основні та спеціальні принципи державного управління регіональним розвитком .....	43
2.4. Сучасна модель адміністративно-територіального устрою України .....	58
Контрольні питання .....	72
Список використаних джерел .....	73
<b>Тема 3. ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ</b> .....	81
3.1. Організаційно-правові засади управління регіональним розвитком в Україні .....	81
3.2. Формування державної регіональної політики центральними органами виконавчої влади .....	91
3.3. Інституційне забезпечення регіонального розвитку .....	101
3.4. Використання нових інституційних інструментів у системі публічної служби .....	112
Контрольні питання .....	121
Список використаних джерел .....	122
<b>Тема 4. ІНСТРУМЕНТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ</b> .....	129
4.1. Теоретичні та методичні засади стратегічного планування на регіональному рівні .....	129
4.2. Планування розвитку територій на регіональному рівні .....	141

4.3. Державні програми подолання депресивності територій .....	151
4.4. Державні цільові програми регіонального розвитку .....	157
4.5. Моніторинг та контроль в програмному забезпеченні розвитку регіону .....	164
4.6. Залучення недержавних структур до участі у формуванні програм регіонального розвитку .....	173
4.7. Інструменти забезпечення інноваційного розвитку регіону .....	182
Контрольні питання .....	194
Список використаних джерел .....	195
<b>Тема 5. УПРАВЛІННЯ РЕСУРСАМИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ .....</b>	<b>203</b>
5.1. Методологічні підходи щодо визначення ресурсів управління розвитком регіонів .....	203
5.2. Державне регулювання у сфері використання та охорони природних ресурсів .....	215
5.3. Соціально-демографічна ситуація, зайнятість населення та ринок праці та в Україні .....	227
5.4. Державне регулювання розвитку об'єктів соціального призначення на регіональному рівні .....	239
5.5. Фінансове забезпечення регіонального розвитку .....	256
Контрольні питання .....	268
Список використаних джерел .....	269
<b>Тема 6. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ .....</b>	<b>279</b>
6.1. Історичні та соціальні передумови розвитку системи управління земельними ресурсами .....	279
6.2. Теоретичні засади управління земельними ресурсами на регіональному рівні .....	286
6.3. Підвищення ефективності управління земельними ресурсами в регіоні .....	296
6.4. Забезпечення ефективного менеджменту використання земельних ресурсів регіону .....	314
6.5. Інформаційне забезпечення управління земельними ресурсами на регіональному рівні .....	318
Контрольні питання .....	333
Список використаних джерел .....	334

<b>Тема 7. ДОКУМЕНТУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ</b>	
<b>ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ РЕГІОНУ</b> .....	341
7.1. Документування управлінської діяльності та планування роботи колегіальних органів влади на регіональному рівні .....	341
7.2. Порядок підготовки, проведення та документальне оформлення апаратної наради та колегії районної (обласної) державної адміністрації .....	360
7.3. Організація роботи із зверненнями громадян у місцевій державній адміністрації .....	367
Контрольні питання .....	382
Список використаних джерел .....	383
<b>Тема 8. УДОСКОНАЛЕННЯ МОДЕЛІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ</b>	
<b>ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ</b> .....	389
8.1. Концепція державної регіональної політики .....	389
8.2. Реформування регіональної системи органів виконавчої влади .....	400
8.3. Шляхи удосконалення регіонального управління .....	411
8.4. Інновації в регіональному управлінні .....	429
8.5. Перспективи розвитку регіональної системи управління земельними ресурсами .....	439
8.6. Міжнародна співпраця регіонів .....	449
Контрольні питання .....	469
Список використаних джерел .....	470
<b>Тема 9. ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН З ПИТАНЬ</b>	
<b>РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ</b> .....	481
9.1. Європейський досвід регіонального управління .....	481
9.2. Сучасні тенденції територіального розвитку країн Європи .....	489
9.3. Упровадження технологій моніторингу й контролю в процесі соціально-економічного розвитку територій в розвинутих країнах світу .....	495
9.4. Адміністративно-територіальні одиниці зарубіжних країн .....	498
Контрольні питання .....	506
Список використаних джерел .....	506

<b>ПРАКТИЧНІ ЗАНЯТТЯ</b> .....	509
<b>СЕМІНАРСЬКІ ЗАНЯТТЯ</b> .....	517
<b>ОРГАНІЗАЦІЯ САМОСТІЙНОЇ РОБОТИ СЛУХАЧА</b> .....	524
<b>ІНДИВІДУАЛЬНО-КОНСУЛЬТАТИВНА РОБОТА</b> .....	526
<b>СИСТЕМА ПОТОЧНОГО ТА ПІДСУМКОВОГО КОНТРОЛЮ</b> .....	526
<b>СЛОВНИК ОСНОВНИХ ТЕРМІНІВ</b> .....	530
<b>ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ</b> .....	566



## НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

### Автори-упорядники:

**Вакуленко** Володимир Миколайович, **Орлатий** Михайло Кузьмович,  
**Куйбіда** Василь Степанович, **Безверхнюк** Тетяна Миколаївна,  
**Біла** Світлана Олександрівна, **Гнибіденко** Іван Федорович,  
**Ігнатенко** Олександр Семенович, **Лебединська** Ольга Юріївна,  
**Васильєва** Олександра Іллівна, **Сьомін** Сергій Валерійович,  
**Удовиченко** Володимир Петрович, **Берданова** Ольга Володимирівна,  
**Валентюк** Інна Вікторівна, **Васильєва** Наталія Вікторівна,  
**Гринчук** Наталія Михайлівна, **Дехтяренко** Юрій Федорович,  
**Дегтярьова** Ія Олександрівна, **Лелеченко** Анжела Павлівна,  
**Піддубна** Лариса Петрівна, **Сич** Наталія Анатоліївна  
**Юзефович** Владислава Володимирівна.

## ОСНОВИ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

### Підручник

Київ, НАДУ

**Основи** регіонального управління в Україні : учеб. / под. общ. ред.  
В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2012. – 576 с.  
(Серия “Библиотека магистра”)

Изложены самые важные теоретические, методологические и практические вопросы регионального управления: основы теории, суть, принципы и правовое поле. Определены наиболее существенные характеристики содержания и природы регионального управления. Рассмотрены основные механизмы сбалансированного регионального развития. Раскрыты особенности управления региональным природопользованием, формированием систем расселения и трудового потенциала региона, развитием производственной и социальной инфраструктуры. Проанализированы особенности проблемных регионов. Отражены современные формы отношений в управлении развитием регионов. Изучен зарубежный опыт государственного регионального управления и политики.

Рассчитан на слушателей Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, студентов, аспирантов и преподавателей высших учебных заведений, специалистов государственных органов и органов местного самоуправления, специалистов по вопросам государственной региональной политики и реформирования регионального управления.

НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

# ОСНОВИ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

*Підручник*

*(за заг. ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого)*

Коректор *Е. Патола*

Верстка *О. Мурга*

Підп. до друку ... р. Формат 60x84/16.

Ум. друк. арк. 33,48. Обл.-вид. арк. 51,48.

Папір офсетний. Друк офсетний

Тираж ... пр. Зам ...

Видавець: Національна академія державного управління  
при Президентові України  
03057, м. Київ-57, вул. Ежена Потье, 20, тел. 456-67-93.  
E-mail : [vydav@academy.kiev.ua](mailto:vydav@academy.kiev.ua)

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.