

Міністерство освіти і науки України
Національний технічний університет
«Дніпровська політехніка»

Навчально-науковий інститут державного управління
Кафедра державного управління і місцевого самоврядування

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
кваліфікаційної роботи ступеня магістра

Студента Чаус Анастасії Олександрівни

академічної групи 281М-22з-3 ІДУ

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

на тему: «Децентралізація влади як напрямок удосконалення державної регіональної політики»

Керівники	Прізвище, ініціали	Оцінка за шкалою		Підпис
		рейтинговою	інституційною	
кваліфікаційної роботи	Квітка С.А.			
розділів:				

Рецензент:				
------------	--	--	--	--

Нормоконтролер:				
-----------------	--	--	--	--

Дніпро
2023

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи ступеня магістра на тему «Децентралізація влади як напрямок удосконалення державної регіональної політики».

98 стор., 10 рис., 5 табл., 55 джерел.

РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ, МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ, РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА, ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ, ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ, ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА, СТРАТЕГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ, ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Об'єкт дослідження – процеси формування та реалізації регіональної політики України.

Предмет дослідження – децентралізація влади як напрямок удосконалення державної регіональної політики.

Мета дослідження полягає в розробці концептуальних положень і практичних рекомендацій щодо формування регіональної економічної політики в умовах адміністративно-фінансової децентралізації, виявлення основних проблем, що виникають на сучасному етапі, та обґрунтування пріоритетних напрямів удосконалення цього процесу.

У першому розділі досліджуються теоретичні засади формування та реалізації державної регіональної політики.

Другий розділ присвячено проблемам здійснення державної регіональної політики в умовах децентралізації. Розглянуто стратегічне управління регіональним розвитком у Франції.

У третьому розділі надаються Напрями удосконалення державного стратегічного управління регіональним розвитком в умовах децентралізації в Україні.

Сфера практичного застосування. Запропонована концептуальна схема, яка передбачає створення в державі системи багаторівневого управління в результаті завершення політичної децентралізації.

ABSTRACT

Explanatory note of the master's degree qualification work on the topic "Decentralization of power as a direction of improvement of state regional policy".

98 pages, 10 figures, 5 tables, 55 sources.

DECENTRALIZATION REFORM, LOCAL GOVERNMENT, REGIONAL POLICY, DECENTRALIZATION, PUBLIC ADMINISTRATION, STATE POLICY, STRATEGIC MANAGEMENT, UNION OF TERRITORIAL COMMUNITIES

The object of the research is the processes of formation and implementation of the regional policy of Ukraine.

The subject of the study is the decentralization of power as a direction of improvement of state regional policy.

The purpose of the study is to develop conceptual provisions and practical recommendations for the formation of regional economic policy in the conditions of administrative and financial decentralization, to identify the main problems that arise at the current stage, and to substantiate the priority directions for improving this process.

The first chapter examines the theoretical foundations of the formation and implementation of state regional policy.

The second chapter is devoted to the problems of implementation of state regional policy in conditions of decentralization. Strategic management of regional development in France is considered.

The third section provides directions for improving state strategic management of regional development in the conditions of decentralization in Ukraine.

Field of practical application. A conceptual scheme is proposed, which provides for the creation of a multi-level management system in the state as a result of the completion of political decentralization.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ	10
1.1. Наукові підходи до формування та реалізації державної регіональної політики.....	10
1.2. Децентралізація влади як чинник реформування державної регіональної політики.	19
РОЗДІЛ 2	
ДЕРЖАВНА РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ.....	38
2.1. Проблеми здійснення державної регіональної політики в умовах децентралізації.....	38
2.2. Стратегічне управління регіональним розвитком у Франції.....	49
РОЗДІЛ 3	
НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ	68
3.1. Заходи і пропозиції покращення економічного розвитку регіонів в Україні	68
3.2. Напрями удосконалення державного стратегічного управління регіональним розвитком в умовах децентралізації в Україні.....	80
ВИСНОВКИ.....	94
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	99

ВСТУП

Сучасні умови цифровізації глобального світового середовища в якому перебуває Україна висуває цілу низку проблем та завдань, що потребують вирішення у найближчий час. Одним з напрямів державного та регіонального управління є децентралізація влади та формування нового формату балансу відносин між центральними органами управління держави та новоутвореними органами місцевого самоврядування громад.

Успішність реформи у частині зміцнення матеріальної та фінансової основи міст, селищ і сіл та надання їм більшого обсягу прав у розпорядженні наявними ресурсами створює на локальному рівні осередки активізації господарської діяльності та формує умови для розкриття внутрішнього потенціалу громад. На противагу цим прогресивним крокам, управління територіальними громадами ще не стало якісно новим унаслідок нерегульованості перерозподілу повноважень між громадами та адміністративно-територіальними одиницями регіонального та субрегіонального рівнів. Об'єктивними умовами для зміни розподілу повноважень є: управлінське, організаційне та матеріально-фінансове посилення громад, яке зумовлює необхідність внесення змін у законодавчі акти щодо місцевого самоврядування та виконавчої влади на місцях; курс України на європейську інтеграцію та зобов'язання, взяті нашою державою щодо імплементації засад і принципів місцевого самоврядування, що спричинює коригування регіональної політики та здійснення місцевого самоврядування; потреба реагування на внутрішні та зовнішні суспільно-політичні виклики для державності, що зумовлюють необхідність урахування особливостей проходження цієї реформи в різних регіонах.

Ситуація, яка складається в регіонах та загалом в Україні під час проведення чергового етапу реформи, впливає на інші галузі державної політики, що спонукає до поступових змін і в них. Реформа територіальної організації влади та місцевого самоврядування вимагає насамперед зміни

принципів і підходів у державній регіональній політиці, яка наразі набуває особливої значущості. Децентралізація влади та ресурсів разом із необхідністю використання потенціалу громад для самоврядного розвитку, а також зазначені умови для зміни розподілу повноважень свідчать про модифікацію самої регіональної політики, яка поступово стає політикою регіонального розвитку з іншими суб'єктами реалізації, підходами до формування та принципами втілення.

З огляду на наявність в Україні комплексу невирішених проблем регіонального розвитку та посилення соціально-економічних територіальних диспропорцій доходимо висновку про недостатню ефективність діючої регіональної політики. На сьогоднішній день жоден нормативно-правовий акт, у тому числі Концепція державної регіональної політики та Закон України «Про засади державної регіональної політики», не визначає чіткого механізму взаємодії управлінських структур у трьохрівневій системі управління територіальним розвитком [11; 6].

Насамперед йдеться про необхідність забезпечення синхронізації дій на національному, регіональному та місцевому рівнях, визначення пріоритетів та принципів реалізації регіональної політики щодо підтримки розвитку територіальних громад, створення на регіональному рівні інституцій, що координуватимуть співпрацю регіональної влади й територіальних громад, а також сприятимуть горизонтальній взаємодії та координації діяльності між органами місцевого самоврядування.

Ситуація, що склалась доводить необхідність імплементації європейських стандартів управління регіональним розвитком в Україні. Зокрема: проведення реформ з метою децентралізації та деконцентрації влади, оптимізації адміністративно-територіального устрою тощо. Саме тому в час реформаційних змін у системі державного управління та місцевого самоврядування актуальним завданням для вітчизняної науки є розробка конкретних рекомендацій щодо удосконалення регіональної політики в умовах децентралізації влади, базовою

ідеєю якої є розширення повноважень місцевої влади та отримання відповідного ресурсного забезпечення, зокрема територіальних громад.

Питанням формування такої політики регіонального розвитку, потреба в якій значною мірою зумовлена децентралізацією і яка тісно інтегрована з нею, присвячена магістерська робота.

Різні аспекти окресленої проблематики стали предметом наукових досліджень українських учених. Зокрема, теоретичні та прикладні засади формування та реалізації державної регіональної політики відображено у працях М. Бутка, З. Варналія, В. Вакуленка, О. Власюка, В. Вороніна, В. Гейця, С. Давимуки, Б. Данилишина, М. Долішнього, Я. Жаліла, В. Кравціва, В. Куйбіди, І. Лукінова, А. Мельник, М. Орлатого, С. Романюка, В. Симоненка, А. Ткачука, Л. Федулової, В. Чужикова, М. Чумаченка, С. Шульц та багатьох інших.

Науково-практичні проблеми фінансових відносин на регіональному рівні досліджували такі провідні вчені як Т. Бондарук, А. Буряченко, Л. Васечко, І. Вахович, Г. Возняк, О. Демків, І. Заблодська, Т. Затонацька, О. Іванова, О. Кириленко, О. Копилюк, М. Кульчицький, Л. Лисяк, І. Луніна, Б. Луців, К. Павлюк, Д. Серебрянська, Т. Смовженко, І. Сторонянська, Л. Тарангул, Т. Уманець та інші.

Незважаючи на велику кількість наукових досліджень у цій сфері, багато важливих питань і досі залишились неурегульованими тому потребують додаткових досліджень. З урахуванням зазначеного актуальним є дослідження складових потенціалу стратегічного підходу, напрямів його ефективного використання у державному управлінні регіональним розвитком в умовах децентралізації, яка триває в Україні.

Мета роботи полягає в розробці концептуальних положень і практичних рекомендацій щодо формування регіональної економічної політики в умовах адміністративно-фінансової децентралізації, виявлення основних проблем, що виникають на сучасному етапі, та обґрунтування пріоритетних напрямів удосконалення цього процесу.

Для досягнення мети було поставлено такі завдання:

- дослідити наукові підходи до формування та реалізації державної регіональної політики;
- обґрунтувати теоретичні основи децентралізації та виявити вплив децентралізації влади на реформування сучасної державної регіональної політики;
- здійснити оцінку стану інституціонального забезпечення економічного розвитку областей України в умовах децентралізації;
- узагальнити напрями стратегічного управління регіональним розвитком у Франції;
- обґрунтувати напрями удосконалення державної регіональної політики в умовах децентралізації;
- розробити концептуальну схему державного стратегічного управління регіональним розвитком в Україні в умовах децентралізації.

Об'єктом дослідження є процеси формування та реалізації регіональної економічної політики України.

Предмет дослідження – реформа децентралізації як напрямок удосконалення державної регіональної політики.

Методологічною основою магістерського дослідження є фундаментальні положення та принципи теорій регіональної економіки та просторового розвитку. У роботі для розробки теоретико-методологічних та прикладних засад формування та реалізації регіональної економічної політики використано системний підхід, а також сукупність методів пізнання суспільних процесів і явищ, зокрема: логічного узагальнення, аналізу та синтезу (для визначення сутності принципів та складових регіональної економічної політики, удосконалення категоріально-понятійного апарату дослідження); історичного підходу (для проведення еволюційного дискурсу регіональної політики країн ЄС та нормативно-правового забезпечення державної регіональної політики України, а також особливостей еволюції теорії економічного зростання); структурного та економіко-статистичного аналізу (для здійснення оцінки

диспропорційності соціально-економічного розвитку регіонів та оцінки масштабів і динаміки структурних дисбалансів на регіональному рівні) економіко-математичного моделювання і прогнозування – для оцінки впливу чинників регіонального розвитку на процеси економічного зростання; стратегічного та структурно-функціонального аналізу (для розробки концептуальних засад та стратегічних пріоритетів формування та реалізації регіональної економічної політики).

Інформаційною базою дослідження слугували: законодавчі та нормативні акти Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України; матеріали й статистичні дані Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Державної служби статистики України, департаментів економічної політики обласних державних адміністрацій; наукові праці провідних вітчизняних і зарубіжних учених; ресурси мережі Інтернет.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

1.1. Наукові підходи до формування та реалізації державної регіональної політики

Розгляд теоретико-методологічних засад управління регіональним розвитком країни варто розпочати із дослідження трактування низки визначальних понять, що стосуються просторового управління державою та її регіонами, зокрема таких як «розвиток», «розвиток регіону» та «регіональний розвиток», «управління регіональним розвитком», «регулювання регіонального розвитку». Розвиток будь-якого соціально-економічного простору треба розглядати як незворотні та спрямовані якісні зміни складноорганізованої системи, що саморозвивається. У випадку, коли розвиток є прогресивним, об'єкт набуває більш досконалого стану. Управління розвитком певної соціально-економічної територіальної системи спрямовується на забезпечення саме прогресивних змін, але в кризових умовах має також запобігати негативним змінам, що уповільнюють або взагалі відтермінують загальноісторичний прогрес.

Регіональний розвиток доцільно трактувати як розвиток соціально-економічної територіальної системи у просторовому аспекті, що поряд з просторовим розвитком цілісної системи також включає комплексний, інтегрований, гармонійний розвиток її соціально-економічних підсистем. Відповідно до цього, регіональне управління має розглядатися як управління соціально-економічними процесами як на міжрегіональному, так і на внутрішньорегіональному рівні.

Регіональне управління, що реалізується у державі, являє собою діалектичне поєднання державного регіонального управління та самоврядування кожного з регіонів країни. У свою чергу державне регіональне

управління включає державне управління цілісним соціально-економічним територіальним комплексом держави у просторовому аспекті та державне управління кожним регіоном країни як окремою підсистемою [36]. Виходячи з того, що соціально-економічні регіональні системи постійно розвиваються, на нашу думку, поняття «регіональне управління» є тотожним поняттю «управління регіональним розвитком».

Самоврядуванню регіонів відповідає поняття «самоуправління регіонів щодо забезпечення власного розвитку», яке разом з державним управлінням розвитком регіонів складає управління розвитком регіонів.

Визначальною складовою управління регіональним розвитком в країні є процес державного управління, у межах якого розробляється законодавча база, яка регламентує регіональний розвиток на усіх адміністративно-територіальних рівнях та структуру місцевих органів влади, їх повноваження й взаємодію, а також здійснюється порівняння результатів розвитку регіонів країни, розробляються та впроваджуються заходи щодо зниження міжрегіональних асиметрій, забезпечується створення рівних умов життя людей незалежно від регіону, де вони проживають.

Державне управління виступає складовою такого суспільного явища як управління соціально-економічним територіальним комплексом держави (управління державою), що здійснюється органами державної влади та місцевого самоврядування, а також партіями, рухами, об'єднаннями тощо (виходячи відповідно з державних інтересів, інтересів громад різних рівнів, партійних, корпоративних, конфесійних та інших інтересів). Держава, її соціально-економічні регіональні системи, органи державної влади та місцевого самоврядування, народ країни та окремі громади виступають одночасно і як суб'єкти, і як об'єкти управління. Тому для з'ясування сутності управлінського процесу, що відбувається в державі, доцільно розкласти його на складові, які дозволяють представити складну суб'єкт-об'єктну взаємодію через окремі суб'єкт-об'єктні відносини.

Для проведення досліджень у сфері управління розвитком регіональних утворень регіон може бути визначений як конкретний соціально-економічний простір, що відрізняється комплексом відмінних характеристик та ознак, які дозволяють виділити цю територію у якості субнаціональної підсистеми держави [36]. У якості відмінних характеристик розглядається те, чим конкретний регіон відрізняється від інших подібних регіонів (стан економіки, природні умови, стан екосистеми, склад та рух населення, в тому числі трудових ресурсів, етнічне походження населення, культурні традиції та історичне минуле), а ознаками є типові риси, за якими можна виділити регіон або з'ясувати, чи є регіоном певна територія (до них віднесені як обов'язкові ознаки: єдність, комплексність, спеціалізація, відносна самостійність, дія одного кола нормативно-правової бази, внутрішня неоднорідність, здатність до саморозвитку, так і бажані: чітка окресленість меж, керованість, дієспроможність).

Відповідно до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» [8] регіонами України слід вважати «визначені законодавством територіальні утворення з системою органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (Автономна республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь)».

Вагоме місце в системі управління регіональним розвитком на державному рівні належить процесам формування і реалізації державної регіональної політики. Для означення суті регіональної політики звернемося до монографії під редакцією М. Долішнього [32], де зазначено, що «в широкому розумінні регіональна політика – це система цілей і дій, спрямованих на реалізацію інтересів держави стосовно регіонів та внутрішніх інтересів самих регіонів за допомогою методів, що враховують історичну, етнічну, соціальну, економічну та екологічну специфіку територій». Таке визначення досить повно окреслює існуюче уявлення про регіональну політику, а головне, вказує на можливість створення прийняттого як для держави, так і для її регіонів

механізму взаємодії, який враховуватиме особливості окремих територій та сприятиме найкращому використанню їх ендегенного потенціалу.

Проведене дослідження різних підходів до визначення регіональної політики дозволяє визначати її цільову функцію, яка полягає у формуванні оптимальних умов розвитку регіонів держави, регулюванні надмірних асиметрій їх соціально-економічного розвитку, перерозподілі ресурсів з врахуванням економічного потенціалу регіонів задля досягнення єдності, інтегрованості гармонійності економічного простору держави.

Ефективність державної регіональної політики визначається продуманістю та обґрунтованістю прийнятих рішень на двох етапах – формування державної політики регіонального розвитку та її поетапної реалізації. Крім цього, така політика повинна бути гнучкою і передбачати її модернізацію відповідно до динамічних умов, що вимагає, у разі доцільності, корегування цілей, завдань та принципів регіонального розвитку держави, пристосування до нової дійсності усіх державних механізмів управління регіональним розвитком країни та впровадження заходів, що сприятимуть підвищенню ефективності їх застосування.

Державна регіональна політика разом із політиками усіх адміністративних регіонів країни формують загальну регіональну політику, що здійснюється у державі. У межах державної політики та політики кожного з регіонів можна виділити кілька укрупнених напрямків: економічний, інноваційний, соціальний, гуманітарний, природоохоронний, міграційний, промисловий тощо, причому вони всі представлені як на загальнодержавному, так і на рівні кожного регіону зокрема та, відповідно, мають узгоджуватися між собою [52].

Таким чином, регіональна політика в державі може реалізовуватись шляхом застосування широкого кола інструментів та важелів, які за характером впливу можна розділити на загальнодержавні (застосовуються у рівній мірі до усіх без винятку регіонів) та селективні (застосовуються вибірково до окремих регіонів, територій чи їх груп).

Загальнодержавна регіональна політика спрямована на створення спільних передумов регіонального розвитку. Заходи цієї політики не мають вибіркового призначення і рівномірно впливають на всі регіони країни, формуючи правове, організаційне і економічне середовище їх функціонування. В рамках загальнодержавної політики здійснюється визначення сфери самостійних і спільних дій, повноваження і відповідальність органів влади у всіх сферах розвитку регіонів; встановлення загальнодержавних правил, процедур і норм розподілу власності, природних ресурсів, фінансів.

Селективна регіональна політика вибірково впливає на розвиток регіонів. У цьому дослідженні термін «селективність» розуміється як властивість регіональної економічної політики держави, іманентність якої обумовлена неспроможністю ринку в тих чи інших сегментах ринкової системи.

В сучасній науці та практиці виділяють два типи селективної регіональної політики: компенсаційну (вирівнюючу) та конкурентну (поляризованого розвитку). Політика поляризованого розвитку регіонів спрямована на стимулювання регіонів, що мають найвищий соціально-економічний потенціал розвитку з метою максимізації національного доходу та, відповідно, підвищення ефективності економічної діяльності [47].

Метою компенсаційної політики є згладжування міжрегіональних асиметрій шляхом вибіркового впливу на проблемні регіони, тобто забезпечення рівномірності регіонального розвитку. Таким чином, вибір відповідного типу регіональної політики залежить від цільового пріоритету міжрегіонального розвитку – зниження асиметричності розвитку регіонів чи зростання ефективності національної економіки загалом.

Слід зазначити, що єдиної класифікації проблемних регіонів у науковій літературі не існує. До проблемних регіонів відносять депресивні і відсталі регіони. Ключовим моментом у визначенні відмінностей між депресивними і відсталими регіонами є аналіз динаміки відповідних процесів. Поняття «відсталий» припускає, що регіон розвивався значно повільніше за інші регіони, а поняття «депресивний» пов'язане зі спадом виробництва в раніше

благополучних регіонах. Об'єктами вирівнюючої селективної політики, перш за все, повинні стати депресивні і відсталі регіони, що мають геостратегічне значення для країни.

На основі використання системного підходу до державної регіональної політики обґрунтовано методологічні принципи формування та реалізації селективної регіональної політики держави:

- цілеспрямованості – означає, що вибіркового впливу держави на регіональний розвиток направлено на досягнення чітко поставленої мети;
- вибіркової – означає, що селективна регіональна політика діє не на всі регіони країни, а тільки на певні території, наприклад, проблемні регіони;
- адресності – передбачає адресний вплив на розвиток економіки конкретного регіону;
- альтернативності – при формуванні селективної регіональної політики держави виникає необхідність побудови альтернатив, тобто визначення можливих якісно різних сценаріїв реструктуризації економіки регіонів;
- раціональності – передбачає, що при формуванні селективної регіональної політики має бути досягнуто розумне поєднання (компроміс) цілей реалізації поляризованої і вирівнюючої селективних регіональних політик, що обумовлено суспільними пріоритетами держави;
- збереження територіальної цілісності – пов'язаний з розумінням простору країни як економічної системи: зміст цього принципу полягає в тому, що селективна регіональна політика спрямована на зближення і інтегрування регіональних господарств в єдину цілісну систему, в умовах міжрегіональної взаємодії;
- зміцнення економічної безпеки – означає, що селективна регіональна політика спрямована на створення умов для досягнення стійкості економічного зростання в регіонах і країні загалом, а також захист економічних інтересів на національному та міжнародному рівнях.

Українській регіональній політиці притаманне певне протиріччя: з одного боку, реальна ситуація та законодавчо визначені цілі регіонального розвитку

доводять необхідність використання інструментів конкурентної регіональної політики, а з іншого – в інструментах та фінансовій допомозі регіонам домінують цілі компенсаційної (вирівнюючої) регіональної політики [49].

Методологічно необґрунтоване використання інструментів та важелів цих політик характеризується низкою негативних моментів, серед яких основними є:

- формування дивергентного типу регіонального розвитку (на протязі останніх десятиліть), наявність суб'єктивних економічних та бюджетних переваг у певних регіонів;
- дисбаланс компетенцій центру і регіонів, гіпертрофоване втручання державних органів влади в діяльність регіональних і місцевих господарських громад;
- наявність автаркічних тенденцій, практики обмеження руху товарів в адміністративних межах регіонів, формування регіональних монополій, зрощення бізнесу і влади в регіонах.

Поряд з цим, особливості регіонального розвитку в Україні доводять недоцільність як відмови від політики компенсаційного характеру, так і протистояння її задач з конкурентною політикою державного регулювання. Компенсаційна регіональна політика спрямована на інтерналізацію позитивних зовнішніх ефектів за рахунок фінансових інструментів, а заходи конкурентної – на інтенсифікацію підприємницької активності та інноваційних процесів у регіонах, формування конкурентоспроможних у національному і глобальному просторі міжрегіональних економічних систем [28]. Такий підхід дозволяє досягати зниження міжрегіональної асиметричності шляхом активізації механізмів просторового резонансного поширення розвитку і зменшення розриву між «точками росту» і периферійними територіями в макрорегіональному масштабі.

Грамотне та науково обґрунтоване поєднання позитивних елементів державних і ринкових методів управління регіональним просторовим розвитком в масштабі економіки країни дозволить сформувати синтетичну політику гармонізованого розвитку регіонів.

У розвинутих країнах накопичено значний досвід реалізації регіональної соціально-економічної політики, зокрема щодо використання компенсаційних та конкурентних інструментів регулювання регіонального розвитку.

Селективна політика як самостійний тип регіональної політики більшості розвинених країн почала формуватися в 20-х –30-х рр. ХХ ст.

На першому етапі селективна регіональна політика активно застосовувала компенсаційні інструменти. Об'єктами такої політики були депресивні регіони, основною метою – зниження міжрегіональних відмінностей. До числа найбільш вдалих проектів початкового періоду можна віднести: програму розвитку регіону долини річки Теннесі США, індустріальний розвиток Рурського регіону в Німеччині, створення польдерів на місці обмілілої затоки Зейдерзе в Нідерландах.

Другий етап реалізації селективної регіональної політики починається у другій половині 50-х рр. ХХ століття. Він характеризується різноманітністю вибору об'єктів та інструментарію вибіркового впливу держави. Для даного періоду характерним є застосування не тільки стимулюючих (США, Канада, Швеція, Нідерланди та ін), а й стримуючих механізмів селективної політики (Франція і Великобританія).

Третій етап реалізації селективної регіональної політики характеризується зміною акцентів компенсаційної регіональної політики з екзогенного державного регулювання територій на стимулювання ендогенного потенціалу проблемних регіонів. Ця закономірність виявляється і в даний час. Уряди більшості країн прийняли рішення відмовитися від крупномасштабних національних та регіональних програм і зосередити увагу на локальних програмах облаштування територій. В цей період основний акцент був зроблений на всебічний розвиток інноваційних функцій і сфери НДДКР проблемних регіонів, які в свою чергу могли залучити підприємства наукоємних галузей промисловості. У всіх розвинених країнах у цей період отримала розвиток практика створення наукових парків чи технополісів.

Особливістю третього етапу реалізації селективної регіональної політики є її найбільш активне формування і реалізація в азіатських країнах (Японії, Південній Кореї, Китаї). Тут широке розповсюдження отримала регіональна політика поляризованого розвитку. Наприклад, Південна Корея широко застосувала концепцію «полосів зростання», акцент був зроблений на розвиток Сеула і Пусана; в Китаї в 1979 р. концепція «рівномірного розміщення продуктивних сил» офіційно була замінена концепцією «використання порівняльних переваг», перевагу було віддано регіонам, які володіли найбільшим ендегенним потенціалом економічного зростання (приморським регіонам).

Четвертий етап реалізації селективної регіональної політики ознаменувався підписанням Маастрихтських угод в 1993 р., що сформували засади для реалізації нової «наднаціональної» регіональної політики в рамках Європейського Союзу та розвитку інтеграційних процесів (Перетворення «Європи національних держав» в «Європу регіонів»).

Аналіз четвертого етапу, для якого характерні глобалізація світової економіки і посилення конкуренції між країнами, тобто в основному між найбільшими («глобальними») містами, дозволив виявити другу закономірність реалізації селективної регіональної політики – політика розвантаження міських агломерацій стала суперечити національним інтересам, підриваючи конкурентоспроможність європейських країн в світі, тому відбувся перехід до політики селективного стимулювання великих міст. Вельми показовими є приклади Нідерландів (Ранстадт), Великобританії (Проект реконструкції лондонських доків) [23].

Зростання міжрегіональних відмінностей в зарубіжних країнах, а також розширення числа країн учасниць ЄС, сприяли поширенню в суспільстві ідеології «держави загального добробуту», що призвело до виникнення третьої закономірності – до переходу від регіональної політики поляризованого розвитку до вирівнюючої. Так, метою третього національного плану територіального розвитку Південної Кореї (1990-і роки) став збалансований

розвиток зі ставкою на невеликі і середні міста периферійних районів, в Японії була змінена основна ідея створення технополісів – вони стали носити соціальну спрямованість з акцентом на розвиток місцевих особливостей.

Сучасний інструментарій селективної регіональної політики розвинених країн значно диверсифікувався за рахунок розширення інструментів стимулювання ендогенного розвитку проблемних регіонів.

Світовий досвід доводить необхідність модернізації механізмів управління регіонального розвитку в Україні, зміни їх видів та інструментарію відповідно до детермінованих закономірностей сучасної регіональної політики у різних країнах:

- під впливом глобалізації світового господарства стримуюча політика щодо міських агломерацій замінюється на стимулюючу;
- зростання міжрегіональних відмінностей і поширення в суспільстві ідеології «держави загального добробуту» обумовило перехід від конкурентної політики регіонального розвитку до вирівнюючої;
- в інструментарії реалізації компенсаційної політики має місце зміна акцентів з екзогенного розвитку проблемних територій на стимулювання їх ендогенного потенціалу, що пояснюється скороченням державних ресурсів, що спрямовуються на розвиток цих регіонів.

1.2. Децентралізація влади як чинник реформування державної регіональної політики

В Україні ключовими елементами базису для провадження економічного розвитку регіонів та територіальних громад являються нормативно-правові акти, прийняті на національному та регіональному рівнях, міжнародні документи, та інші документи, які є актуальними для здійснення економічної діяльності громадами.

Основні задачі щодо економічного розвитку регіонів, забезпечення життєдіяльності територіальних громад в умовах децентралізації поставлені в таких стратегічних документах, які являють собою декілька рівнів: рис. 1.1..

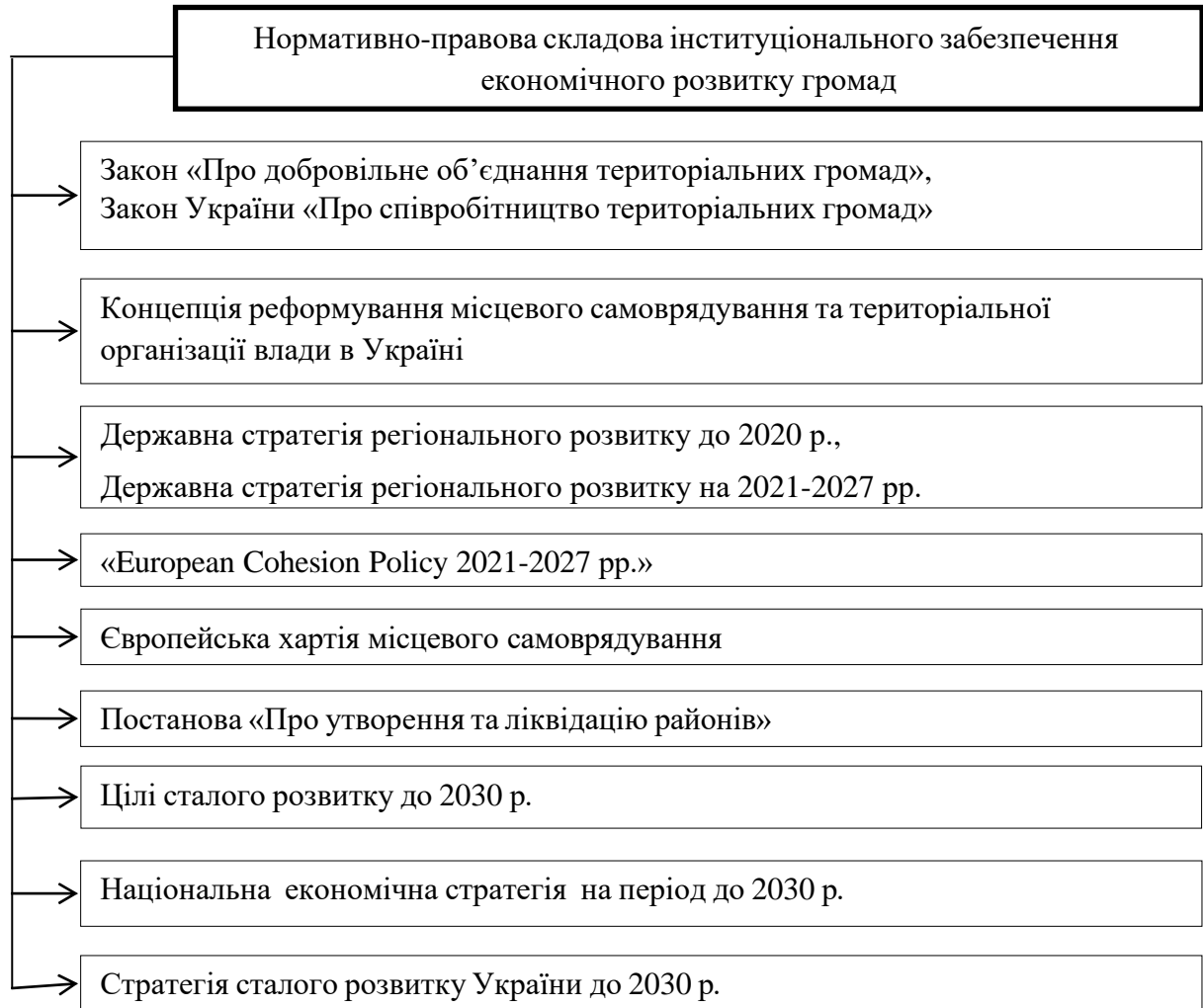


Рис. 1.1. Нормативно-правова складова інституціонального забезпечення економічного розвитку громад

– на міжнародному рівні законодавчими актами являються : «European Cohesion Policy 2021-2027», Європейська хартія місцевого самоврядування, та інші міжнародні нормативно-правові акти;

– основні питання на державному рівні представлені в таких документах як: Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Закон України «Про співробітництво територіальних громад», Цілі сталого розвитку до 2030 р., Національна економічна стратегія на період

до 2030 р., Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, Державна стратегія регіонального розвитку до 2020 р., Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 рр. та інші [5; 7; 12; 16; 18; 14; 13];

– на регіональному рівні: стратегії, програми розвитку регіонів, нормативно-правові акти, що затверджуються обласними радами та обласними (районними) державними організаціями, та інші;

– на локальному (базовому) рівні це можуть бути паспорти, статuti територіальних громад, стратегії розвитку територіальної громади, та інші законодавчі акти, затверджені територіальною громадою.

Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» дав змогу розпочати процес формування економічно спроможних громад на базовому рівні [5]. Станом на 2021 р. вже були створені 1438 об'єднаних територіальних громад. Дані об'єднанні територіальні громади складаються з близько 4700 колишніх місцевих рад. В даний час в територіальних громадах проживає 35 мільйонів людей. Міжнародні експерти вважають, що такий рівень міжмуніципальної консолідації є дуже високим.

Нова законодавча база суттєво збільшила можливості щодо міжмуніципальної консолідації в країні, створила відповідні умови та механізми з точки зору законодавчої бази для створення дієздатних територіальних громад у селах та містах, що консолідують їх зусилля з метою вирішення нагальних ситуацій, проблем. Також ефективною виявилась нова модель фінансової підтримки місцевих бюджетів, яка до певної міри отримала автономію та незалежність від центрального бюджету.

В положеннях національного законодавства в сфері співробітництва територіальних громад йдеться здебільшого про співпрацю адміністративно-територіальних утворень і акценти на організацію економічного співробітництва не робляться, хоча така активність і не забороняється [37]. Зокрема, Законом України «Про співробітництво територіальних громад» передбачається п'ять форм організації співробітництва [7]:

- «делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;
- реалізації спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;
- спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів;
- утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів;
- утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень».

В даному Законі йдеться здебільшого про те, якими засобами забезпечити або стимулювати виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень та своїх адміністративно – управлінських функцій органами місцевого самоврядування. Також в Законі йдеться про якість та доступність публічних послуг. В той час як в країнах Європейського Союзу запроваджено комплексний механізм забезпечення формування дохідної частини бюджетів місцевих громад на основі підтримки локальних економічних систем, що дозволить збільшувати додану вартість завдяки включенню в ланцюги розподілу праці і суб'єктів господарювання разом з комунальними підприємствами і громадськими організаціями, і органів місцевого самоврядування в аспекті провадження спільної політики підтримки реалізації пріоритетних інвестиційних проектів та надання якісних публічних послуг на основі раціонального розподілу повноважень.

У діяльності та розвитку територіальних громад співробітництво розглядається як важливий інструмент, що сприяє економії фінансових ресурсів за рахунок згуртованості територіальних громад, що дозволяє вирішити питання спільного зростання, соціально-економічного розвитку територіальних

громад, підвищенню якості надання послуг фізичним та юридичним особам на основі дотримання принципу реалізації спільних інтересів та цілей міських, сільських/селищних територіальних громад.

У квітні 2014 р. уряд затвердив один з основних документів у сфері осучаснення адміністративно-територіального устрою та системи організації влади та економічного управління на місцях – Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [18].

Наступним кроком стало затвердження Плану дій для реалізації Концепції, що започаткувало реформу системи місцевого самоврядування в Україні.

Основною метою Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні є «визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад».

Урядом розроблений та набув чинності пакет ключових законодавчих актів які визначають пріоритетні напрямки, та ініціативи щодо забезпечення спроможності громад. Це стосується: Закону про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України. Внаслідок прийняття таких поправок обсяги доходів місцевих бюджетів зросли на 123,4 млрд. грн.: з 68,6 млрд. грн. у 2014 р. до 275 млрд. грн. у 2019 р. [3]. Але дані законодавчі акти стосуються переважно процесів перерозподілу фінансових ресурсів бюджетів, але не забезпечують стимулювання економічного розвитку громад. Хоча створення передумов для економічного зростання громад в Концепції реформування місцевого самоврядування передбачалось із самого початку.

Реалізація Концепції здійснювалась у два етапи: перший – це підготовчий, який відбувався упродовж 2014 р., другий – це основний, який

тривав упродовж 2015-2017 рр.. Проте, в січні 2019 р. був затверджений План заходів з реалізації наступного етапу здійснення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 рр., який триває дотепер, але суттєвих зрушень в сфері забезпечення економічного розвитку ще приніс.

Розроблено і прийнято до реалізації Державну стратегію регіонального розвитку на 2021-2027 рр. [13]. Дана Стратегія «є основним планувальним документом для реалізації секторальних стратегій розвитку, координації державної політики у різних сферах, досягнення ефективності використання державних ресурсів у територіальних громадах та регіонах в інтересах людини, єдності держави, сталого розвитку поселень та збереження традиційного характеру історичного, навколишнього природного середовища та сталого використання природних ресурсів для нинішнього та майбутніх поколінь українців». Вона передбачає такі основні ключові напрямки державної регіональної політики як: «людський розвиток та доступність якісних послуг, економічний розвиток регіонів та окремих територій, територіальна згуртованість» [13], як показано на рис. 1.2..

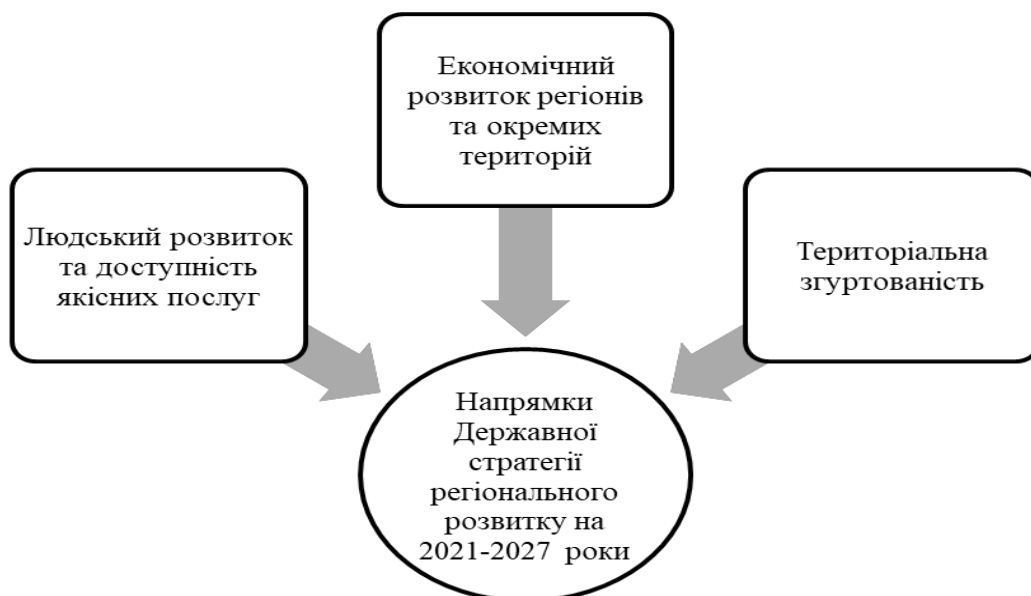


Рис. 1.2. Ключові напрямки Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 рр.

Необхідність затвердження даної стратегії викликана завершенням строку реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. [14].

В Концепції реформування місцевого самоврядування та в Державній стратегії регіонального розвитку на період 2021-2027 рр. поставлені такі завдання:

– загальна частина (Державної стратегії регіонального розвитку на період 2021-2027 рр.): «Першочерговими завданнями нової регіональної політики є прискорення економічного зростання регіонів, підвищення їх конкурентоспроможності на основі ефективного використання внутрішнього потенціалу, створення нових робочих місць, покращення зайнятості населення, створення умов для повернення на батьківщину трудових мігрантів. Саме це може дати швидке та стійке зростання рівня якості життя людини незалежно від того, де вона народилася, де проживає зараз і де буде проживати у майбутньому» [13].

– завдання № 4 Концепції (Створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень): «Створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов та формування кадрового складу для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень здійснюється з дотриманням таких принципів» (деякі з них) [18]:

– наявність ресурсів, необхідних для здійснення визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування;

– обчислення обсягу дотації вирівнювання на основі уніфікованих стандартів надання публічних послуг;

– визначення фінансовою основою здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень податків та зборів, які пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

– надання органам місцевого самоврядування права регулювати ставки місцевих податків і зборів;

- підвищення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів;

- надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад;

- максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення та сприяння розвитку форм прямого народовладдя;

- надання загальним зборам громадян за місцем проживання згідно із законом та відповідно до статуту територіальної громади права ініціювати позачергове звітування посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою, а також установа обов'язку для органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб обґрунтовувати власні рішення про врахування або неврахування рішень загальних зборів громади;

- забезпечення права територіальних громад на місцевий референдум;

- поширення практики утворення органів самоорганізації населення, зокрема у територіальних громадах, до яких належать жителі більш як одного населеного пункту;

- запровадження механізму здійснення місцевими держадміністраціями державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;

- позбавлення місцевих рад права висловлювати недовіру головам відповідних місцевих держадміністрацій».

Підходи до формування державної регіональної політики включають в себе такі складові на 2021-2027 рр.:

- «розбудова конкурентоспроможного регіону та функціональної території шляхом залучення усіх суб'єктів розвитку та використання

потенціалу ключових активів регіону/території як умови надання фінансової підтримки з державного бюджету;

– визначення територій, що потребують державної підтримки, планування їх розвитку на засадах інтегрованого підходу (поєднання галузевого та територіального підходу) тощо».

30 вересня 2019 р. Указом Президента України були прийняті Цілі сталого розвитку на період до 2030 р. і тим самим затверджено 17 Цілей Сталого розвитку для України [12]. Що стосується розвитку регіонів в умовах децентралізації, то основним завданням (Ціль 11 «Забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст, інших населених пунктів») є збільшення кількості міст, сел та селищ, що здійснюють та провадять загальну стратегію та плани, які були направлені на усунення перешкод, підвищення рівня ефективності використання ресурсів, зменшення наслідків катастроф та пристосування до зміни клімату.

У 2021 р. урядом планується затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 р. [16]. Національна економічна стратегія включає основні вектори розвитку економіки України у найближчі 10 років: стимули для промисловості, сільського господарства, гірничодобувної промисловості, інфраструктури та внутрішнього транспорту, енергетичного сектору. Дана Стратегія являється рамковим документом, який визначає стратегічні напрями довгострокового розвитку України. Стратегія може стати дієвим важелем впливу для збалансованого економічного розвитку регіонів і громад, що особливо важливо для встановлення напрямів розвитку новостворених територіальних громад.

У 1985 р. Європейська хартія місцевого самоврядування закріпила за місцевими адміністраціями рішення проблем, які на цьому рівні можуть реалізовуватися найбільш ефективно [33]. У 1986 р. був прийнятий Єдиний європейський акт, що включає, зокрема, механізм розподілу повноважень між Брюсселем і членами Європейського Союзу відповідно до принципу субсидіарності. На засіданні в Единбурзі в грудні 1992 р. Європейська Рада

ухвалила Декларацію про принцип субсидіарності, в якій регулюється його застосування. Узгоджену в цій декларації концепцію було включено до протоколу про застосування принципів субсидіарності та пропорційності.

Амстердамський договір закріпив важливість послідовної реалізації принципів субсидіарності та пропорційності і приєднав їх до Договору про заснування Європейського Співтовариства (ст. 5). Це означає, що рішення повинні прийматися на якомога ближчому до громадян рівні в рамках національних, регіональних або місцевих можливостей.

Резюмуючи наведені положення інституціонально-утворюючих документів, теоретичних і прикладних положень в сфері економічного розвитку регіонів, можна сформулювати таку гіпотезу: підвищення економічної спроможності територіальних громад є необхідним в аспекті успішної реалізації реформ місцевого самоврядування, децентралізації та адміністративно-територіального устрою, а формою організації економічно ефективного розвитку регіонів, здатного стимулювати розвиток території разом з її адміністративними, соціальними, управлінськими та іншими складовими є створення територіально-господарських систем, в яких на основі раціонального використання локальних ресурсів та ефективного включення до зовнішніх процесів економічного обміну, формування мережі горизонтальних зв'язків внутрішньо регіональної та міжрегіональної взаємодії, відбувається становлення спроможних, ендогенно стійких економічних систем.

Ключовою функцією територіально-господарських систем в територіальних громадах є підвищення концентрації господарської діяльності. Отже, реалізація заходів щодо інституціонального забезпечення стимулювання економічного розвитку регіонів в умовах децентралізації є однією з необхідних передумов розвитку всієї економічної системи України. Способи і підходи до реалізації існуючих стратегій, концепцій, законів не забезпечують реалізацію конкретних завдань для належного економічного розвитку регіонів табл. 1.1.

Вплив нормативно-правового заперечення на інституціональний розвиток регіонів

Законодавчий документ	Очікуваний результат і призначення	Реальні наслідки та регуляторний вплив
1	2	3
Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Регулювання відносин, що виникають в процесі добровільного об'єднання територіальних громад, сіл, селищ, міст	Надано більше повноважень, органам місцевого самоврядування
Закон України «Про співробітництво територіальних громад»	Визначає основні організаційно- правові засади співробітництва, територіальних громад, принципи, форми, напрями впливу співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю	Надано законне право співпрацювати на основі об'єднання власних ресурсів для розв'язання спільних проблем місцевого розвитку; збільшення кількості договорів про співробітництво
Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (відповідає положенням та принципам Європейської Хартії місцевого самоврядування)	Розділення повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, удосконалення взаємодії між ними; визначення напрямків, засобів, інструментів та механізмів, термінів формування системи місцевого самоврядування спроможної максимально забезпечити надання якісних та доступних публічних послуг; задоволення інтересів громадян в різних сферах розвитку територіальних громад; взаємоузгодження цілей та інтересів органів влади та територіальних громад	Концепція та план заходів щодо її реалізації не містять необхідних індикаторів/показників виконання; відсутній комплексний аналіз реалізації завдань Концепції та плану заходів; залишається не до кінця врегульоване питання розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування територіальних громад та органами місцевого самоврядування районного рівня, а також органів місцевого самоврядування з центральними органами
Державна стратегія регіонального розвитку до 2020 р.	Розбудова мережі Центрів надання адміністративних послуг, розвиток спроможної освітньої та медичної мереж та створення центрів безпеки у громадах	Визначені завдання щодо здійснення бюджетної децентралізації, укріплення фінансової основи місцевого самоврядування, але представлено лише поверхневі тези стосовно утворення спроможних територіальних громад і побудови субрегіонального рівня
Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 рр.	розвиток та єдність, орієнтовані на людину – гідне життя в згуртованій, децентралізованій, конкурентоспроможній і демократичній Україні (згуртована країна в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах; підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, розбудова ефективного багаторівневого врядування.)	Була прийнята 5 серпня 2020 р., але реальні наслідки від реалізації ще відсутні, не визначеними лишаються інструменти забезпечення підвищення економічної спроможності громад
«New European Cohesion Policy 2021-2027»	підвищення рівня економічної, соціальної та територіальної згуртованості New European Cohesion Policy прямого впливу не має на Україну, проте якщо приєднатись до реалізації цих положень, очікуємо зменшення диспропорцій	Реальні наслідки очікуються, але конкретні інструменти забезпечення підвищення економічної спроможності і згуртованості громад вже розроблені і реалізуються на теренах ЄС. Україна через мережу громадських організацій, Інститутів НАН України і МОН України, через Міністерства намагається імплементувати в національні реалії.

Продовження табл. 1.1

Цілі сталого розвитку на період до 2030 р.	Збільшення кількості міст та населених пунктів, що приймають та впроваджують інтегровану політику та плани щодо включення, ефективності використання ресурсів, пом'якшення наслідків та адаптації до змін клімату, стійкості до катастроф	Реальні наслідки відсутні, так як цільовий орієнтир, згідно «Цілі 11», на 2020 р. відсутній
Національна економічна стратегія на період до 2030 р.	Дієвий важіль для забезпечення збалансованого економічного розвитку регіонів і громад, особливо для встановлення напрямів розвитку новостворених громад.	Реальні наслідки очікуються, не достатньо визначеними є інструменти реалізації Стратегії, особливо в частині забезпечення економічної спроможності громад
Стратегія сталого розвитку України до 2030 р.	сприяння переходу України на засади сталого розвитку, законодавче та інституційне забезпечення системи публічного управління сталим розвитком, підвищення якості життя населення і досягнення економічної, соціальної та екологічної збалансованості розвитку України	Очікуються

Для модернізації адміністративно-територіального устрою України слід більше уваги приділяти методологічним питанням формування економічно-спроможних, самодостатніх громад.

Потрібно забезпечити новий синтез цілей та показників в управлінні не тільки регіонами, а й територіальними громадами, щоб забезпечити тенденцію до зниження рівня ентропії щодо прийняття рішень, під час приєднання до селищних (сільських) рад, міста та містечка. На жаль, основним напрямком адміністративно-територіальної реформи, який сьогодні реалізується в Україні, є об'єднання фінансових ресурсів селищних рад району певного регіону, але не актуалізація єдиної економічної політики, що дозволить отримати позитивний ефект від використання потенціалу об'єднаної території.

Реформування територіальної організації влади на принципах децентралізації є одним із ключових напрямків системних соціальних перетворень в Україні. Розвиток країни неможливий без розвитку її регіонів і залежить від того, наскільки ефективним та дієвим є управління людськими ресурсами на регіональному та місцевому рівнях, які виступають як економічний ресурс та забезпечують її соціальну цілісність і спроможність до

реалізації реформ на регіональному рівні [35, с. 74].

Децентралізація має стати розвиваючим фактором для соціальних, культурних, економічних, фінансових, екологічних та інших систем, а через ці системи і розвиваючим фактором громадян. На регіональному рівні саме в межах територіальних соціально-економічних систем зосереджений людський потенціал та відбувається відтворення людських ресурсів, які виступають джерелом конкурентної переваги, а вирішення соціально-економічних завдань, перш за все, покладається на представників місцевої влади, які своєю діяльністю забезпечує життєздатність території.

В умовах, коли людські ресурси розглядалися не як фактор виробництва, а як важливий ресурс, для досягнення цілей організації, об'єднання інтересів представників територіальних громад, стає основним принципом відтворення людських ресурсів і збалансованого розвитку територій. Досягненню самодостатності місцевого самоврядування наразі перешкоджає ціла низка об'єктивних і суб'єктивних небезпек розвитку небажаних політичних наслідків. Вирішальним фактором подолання негативних процесів в економіці і в соціальному житті країни стає питання формування кадрової політики в умовах децентралізації влади, так як здатність влади ефективно управляти прямо залежить від професійного рівня її управлінців.

Збалансований розвиток територіальних соціально-економічних систем передбачає застосування підходу децентралізації, з метою виконання місцевими органами самоврядування реформ та інших соціальних та економічних вдосконалень для громадян та розвитку людських ресурсів і соціально-економічних територіальних одиниць.

Щодо проблем і напрямків покращення розвитку територіальних громад в Україні, як свідчить світовий досвід європейських країн, лише фінансово спроможна територіальна громада має можливість ефективно впливати та вирішувати питання місцевого характеру, керуючи власними проблемами, інтересами та справами завдяки власно обраними органами самоврядування [27].

Початок здійснення об'єднання територіальними громадами в Україні відбувається з 2015 р., в процесі впровадження децентралізації влади, яка спирається на добровільне об'єднання.

Задля уникнення плутанини органами управління (обласні державні адміністрації) була здійснена розробка перспективних планів формування територій громад по кожній області окремо, які затверджені Розпорядженнями Кабінетів Міністрів України. В результаті цього, станом на початок 2020 р., урядом було затверджено 24 перспективних плани формування територіальних громад по кожній області України. Проте, громади можуть вносити зміни до перспективних планів і здійснювати об'єднання не так як це було закладено в початковому плані [39]. Тобто, перспективний план не засвідчує факт обов'язковості об'єднання громад, а являє лише загальне бачення та обґрунтованість економічно-ефективного територіального устрою.

Умовно процес децентралізації можна поділити на п'ять хронологічних етапів: Протягом 2015 р. – почалися утворюватися перші об'єднані територіальні громади, відбулися перші вибори в створених об'єднаних територіальних громадах, були внесені зміни до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що стосується питання державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб [5].

Протягом 2016 р. – відбулися вибори старост до об'єднаних територіальних громад; були внесені зміни до бюджетного кодексу, в частині визнання новоутворених громад спроможними та внесення їх до перспективних планів областей.

Протягом 2017 р. – були внесені відповідні законодавчі зміни в частині спрощення приєднання до об'єднаних територіальних громад, що вже створилися.

Протягом 2018 р. – були внесені законодавчі зміни, зокрема, уряд спростив процедуру приєднання до міст обласного значення.

Протягом 2019-2020 рр. – завершальний етап добровільного об'єднання територіальних громад, зокрема, був прийнятий Закон України «Про внесення

змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад» [4]; затверджено постанову щодо визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад по кожній області, таким чином завершивши реформу базового рівня адміністративно-територіального устрою в Україні.

Визначальним фактором щодо зміни адміністративно-територіального устрою являється прийняття 17 липня 2020 р. Постанови № 807-ІХ «Про утворення та ліквідацію районів», згідно якої тепер в Україні функціонують 136 новостворених районів замість старих 490 районів [9].

Згідно даної Постанови здійснено укрупнення районів, але не визначено їхні повноваження, узгодження з рівнем області і громад, не сформовано положення економічного забезпечення, відсутнє чітке розмежування перерозподілу повноважень між областю, районами (новими, укрупненими) та базовим рівнем (регіоном та громадами).

Скорочення кількості районів – це частина реформи децентралізації. На першому етапі – об'єднання територіальних громад, а наступним кроком є укрупнення районів. Проте, для того, щоб дана реформа спрацювала, потрібні зміни в Конституції України, згідно яких впроваджується інститут префектів, замість державних адміністрацій. Основною метою такого інституту є контроль конституційності та законності рішень органів місцевого самоуправління. Префект не залежить від місцевих політичних сил, і його призначає і звільнює Кабінет Міністрів України, оскільки префект – це частина виконавчої влади. Проте, виникають сумніви щодо необхідності введення інституту префектів.

Основними проблемами, що заважають процесу децентралізації та розвитку територіальних громад є, насамперед, затримка прийняття законодавчих актів, що стосується утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, встановлення їх меж; забезпечення гідних умов праці для збільшення кваліфікованих кадрів в територіальній громаді; надання територіальним громадам права розпорядження територіями громад; міграція

населення територіальних громад.

До проблем, які мають бути нагальними та першочергово вирішеними задля формування, функціонування та розвитку територіальних громад, внутрішнього характеру відносяться: брак кваліфікованих кадрів, низький, майже відсутній, рівень фінансування, зайнятість населення територіальних громад, що працюють неофіційно, та інше.

Надзвичайно актуальним питанням розвитку територіальних громад, підвищення добробуту населення громади, також є проблема залучення інвестування, адже дані проблеми можливо вирішити лише за допомогою збільшення зовнішніх інвестицій та зростання їх ефективності. Тому територіальні громади все більше уваги приділяють проблемам залучення фінансових інвестицій.

Так, територіальні громади, задля збільшення кількості інвестицій, розробляють інвестиційні паспорти громади, в яких надається інформація щодо: фінансової спроможності територіальних громад; наявності на території громад підприємств, установ та організацій; надається територіально-демографічна та ресурсна спроможність громади; інформація щодо складу громади, які населені пункти входять в дану громаду; та найважливіше, перелік заходів, що потребують капіталовкладень з боку інвестора. Проте через брак кваліфікованих кадрів, інвестиційні паспорти зменшують свою привабливість. Громада повинна більш детально охарактеризовувати інвестиційну привабливість своєї території, та охарактеризовувати сфери та види діяльності, що може забезпечити територіальна громада, за природно-кліматичними та іншими умовами свого розміщення.

Державно-приватне партнерство – це інституційна та інституціоналізована взаємодія між державою і бізнесом для реалізації економічно й соціально значних проєктів та програм. У контексті поточного переходу вітчизняної економіки до ринкових механізмів, у всіх сферах різні форми державно-приватного партнерства є ефективною інституцією для прискореного розвитку.

Формування самодостатніх, дійових й активних територіальних громад в Україні – визначальний чинник демократизації українського суспільства і реалізації конституційно закріпленого права народу як єдиного джерела влади в нашій державі [21, с. 20]. Важливо, щоб громади створювали відповідні владні інституції, які їм підзвітні й підконтрольні, і які є фактично дієвими.

Аналізуючи наукові та експертні дослідження, законодавчу базу, нормативно-правове забезпечення територіальних громад, можна констатувати майже про повну відсутність досліджень економічного розвитку регіонів в умовах децентралізації України. Водночас, даному питанню потрібно приділяти особливу увагу, оскільки створення територіальних громад вимагає визначення системного підходу до забезпечення згуртованості їх мешканців та досягнення самоідентифікації кожного члена громади й покладає основну відповідальність за практичне виконання цього завдання на місцеві органи управління.

Основною метою реформи децентралізації в Україні є фінансова незалежність регіонів, а отже і швидке зростання економічного розвитку. Для здійснення реалізації поставленого завдання передбачається збільшення власних доходів регіонів, які мають переважати над темпами зростання трансфертів.

Завданням, яке стоїть перед забезпеченням економічного розвитку регіонів, є формування системи нормативного і адміністративного забезпечення економічного розвитку регіонів.

Функціонування територіальних громад має оцінюватися за фінансовою спроможністю. Для цього формується рейтинг з урахуванням фінансових показників (доходи загального фонду на 1-го мешканця, видатки загального фонду на 1-го мешканця, видатки на утримання апарату управління у розрахунку на 1-го мешканця, рівень дотаційності бюджетів, співвідношення видатків на утримання апарату управління із сумою доходів загального фонду, питома вага заробітної плати у видатках загального фонду бюджету громади, питома вага капітальних видатків у загальному обсязі видатків).

Для підвищення рівня фінансової спроможності громади визначається

стратегічний напрямок управління економічним розвитком територій, що сприяє збільшенню кількості інвестицій, підтримки малого та середнього місцевого бізнесу та розвитку діяльності всіх галузей, як показано на рис. 1.3. [21].

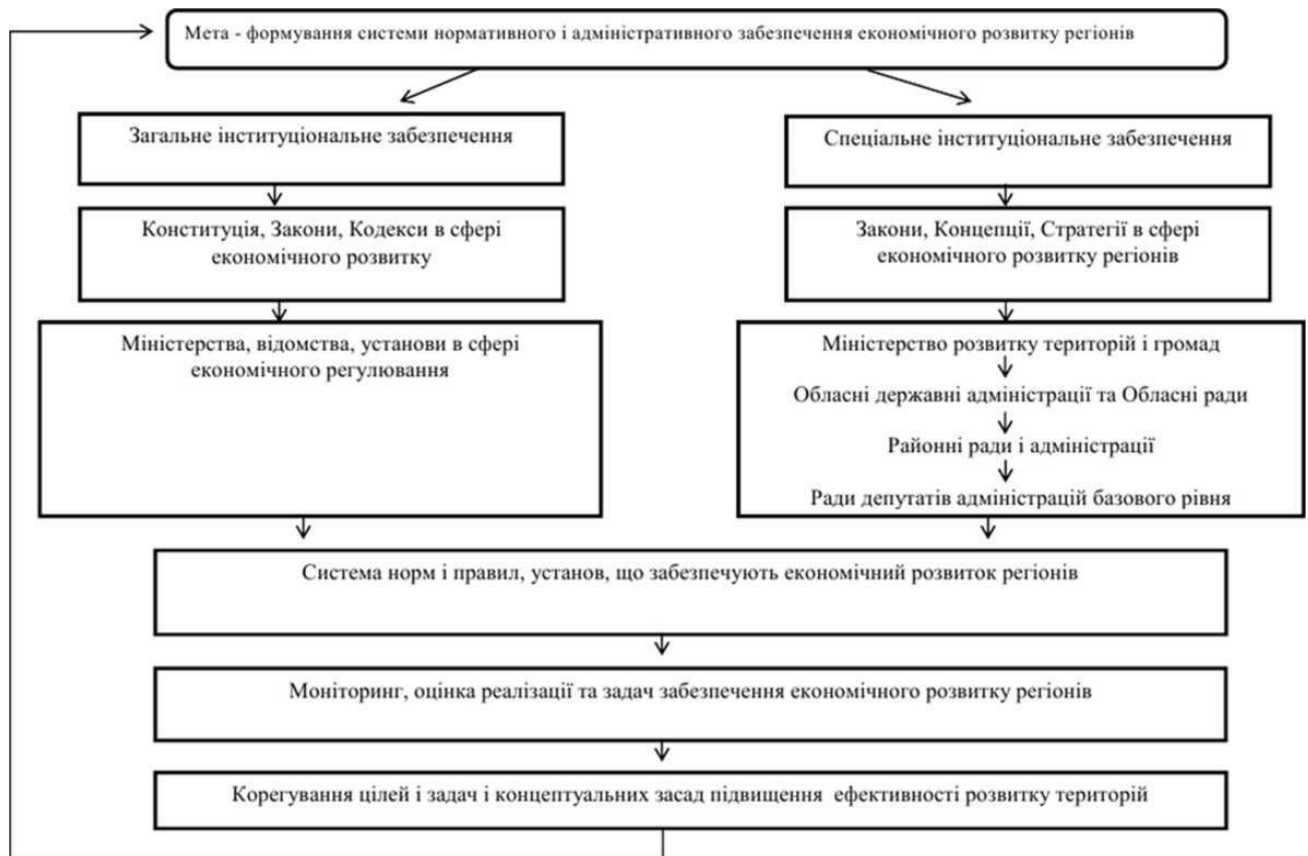


Рис. 1.3. Структурна схема інституціонального забезпечення економічного розвитку регіонів України

Базовими напрямами, що покликані забезпечити ефективність інституціонального забезпечення економічного розвитку регіонів в умовах децентралізації в Україні, є:

- забезпечення достатнього рівня інституціонального забезпечення економічного розвитку регіонів, яке сприятиме створення умов для самостійного розвитку територіальних громад;
- проведення розширених розрахунків на основі даних фінансових звітів регіонів і розробка та доповнення економічно обґрунтованих фінансових показників (індикаторів, критеріїв) щодо економічної забезпеченості сталого

розвитку територіальних громад для виконання завдань і повноважень, які на них покладені;

- внесення відповідних змін до Конституції України щодо організації територіальної влади в Україні;

- внесення відповідних змін до Податкового кодексу України, в частині розподілу податків між органами місцевого самоврядування;

- створення сприятливих умов для залучення жителів територіальних громад в прийнятті управлінських рішень, залучення представників місцевого самоврядування до розгляду та розробки законопроектів, які виносяться на розгляд Верховної Ради та мають відношення до економічного розвитку територіальних громад;

- стимулювання капіталовкладень з блоку українського бізнесу та зарубіжних інвесторів в розвиток проектів територіальних громад, підвищення ролі місцевих бюджетів та виконавчих органів влади в економічному розвитку регіонів;

- розробка єдиного методичного забезпечення щодо функціонування та створення територіальних громад.

Визначальним для розбудови в Україні ефективної системи державного регіонального управління, здатної забезпечити динамічний поступ країни до європейського співтовариства, є подальше інституціональне вдосконалення територіальних громад за напрямом розширення прав місцевих громад щодо вирішення питань власної життєдіяльності, збільшення економічної самостійності та розширення можливостей впливу громадянського суспільства на формування і діяльність органів влади не лише на місцях, а й у центрі.

Проаналізувавши інституціональне забезпечення економічного розвитку регіонів, можна стверджувати про недосконалість та незавершеність процесу реформування місцевого самоврядування. Забезпечення економічного розвитку, покращення інфраструктури країни є одним з елементів завершення децентралізації влади.

РОЗДІЛ 2

ДЕРЖАВНА РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА: СУЧАСНИЙ СТАН ТА РЕАЛЬНІ ПОТРЕБИ

2.1. Проблеми здійснення державної регіональної політики в умовах децентралізації

Сучасний етап розвитку України характеризується зміщенням акцентів державного управління регіональним розвитком в напрямку децентралізації – передачі повноважень і відповідальності в різних аспектах суспільного життя на нижчі територіальні рівні управління – регіональний та місцевий. Перехід на траєкторію сталого розвитку за нинішнього рівня централізації управління та фінансових потоків є неможливим і тому на порядку денному – модернізація адміністративно-територіального устрою, децентралізація повноважень центральних органів влади і реформа місцевого самоврядування, що дасть можливість сформувати організаційно-економічні, політичні, правові, соціальні основи розвитку регіонів України на засадах ефективного використання потенціалу усіх без винятку регіонів держави.

Зазначене підвищує відповідальність самих регіонів за ефективність територіальної організації суспільного життя, раціональне використання внутрішнього потенціалу і залучення незадіяних джерел розвитку.

За здійснення децентралізації на загальнонаціональному рівні до середини 2019 р. відповідає Національна рада реформ, створена Указом Президента України [10]. Саме вона приймала рішення щодо доцільності деконцентрації, делегування та деволюції повноважень влади у різних сферах (в освіті, медицині, соціальному захисті тощо). За реалізацію реформи на загальнонаціональному рівні відповідальність була покладена на віце-прем'єр-міністра і Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [18]. Для прийняття стратегічних та операційних рішень щодо реалізації реформи 19 січня 2015 р. Наказом № 3

Міністерства створено Цільову команду реформи з питань децентралізації, місцевого самоврядування та регіональної політики, до складу якої входять представники Адміністрації Президента України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх всеукраїнських асоціацій, громадських об'єднань, народні депутати України, експерти [19].

Загальноновизнаним початком реформ, пов'язаних із децентралізацією, вважається прийняття Кабінетом Міністрів України розпорядження від 1 квітня 2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні».

Як визначено у самому документі Уряду, мета Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні полягає у визначенні напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Урядом України було запропоновано Перспективну модель реформування системи органів публічної влади на місцевому рівні, якою передбачено в рамках реалізації адміністративно-територіальної реформи запровадження трьох рівнів місцевої влади, їх компетенції та сфери відповідальності, як показано у табл. 2.1 [3].

Першим кроком в забезпеченні завдань окреслених в Концепції стало прийняття наприкінці 2014 р. законодавства, яке створило умови для посилення бюджетної спроможності територіальних громад.

Зокрема, з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформування міжбюджетних відносин» [2] було створено фінансові стимули відносно об'єднання територіальних громад.

Перспективна модель реформованої системи органів публічної влади на місцевому рівні

Рівні місцевої влади	Органи влади		Основні сфери відповідальності місцевих органів влади
Регіон (27 регіонів: 24 області, м. Київ)	Обласне державне представництво	Обласна рада	<ul style="list-style-type: none"> – планування регіонального розвитку; – утримання об'єктів спільної власності територіальних громад регіону; – транспортна інфраструктура регіонального значення; – спеціалізована охорона здоров'я (третинний рівень); – спеціальна середня освіта; – розвиток культури, туризму та спорту.
	Територіальні органи центральних органів виконавчої влади	Виконавчий комітет обласної ради	
Район (* 120-150 районів)	Районне державне представництво	Районна рада	<ul style="list-style-type: none"> – утримання об'єктів спільної власності територіальних громад району; – транспортна інфраструктура районного значення; – вторинна медична допомога; – виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю.
	Територіальні органи центральних органів виконавчої влади	Виконавчий комітет районної ради	
Громада (1500-1800 громад)	Голова громади		<ul style="list-style-type: none"> – місцевий економічний розвиток; – утримання та розвиток місцевої інфраструктури; – планування розвитку території громади; – питання забудови території; благоустрій територій, соціальна допомога, культура та фізична культура; – швидка медична допомога, первинна охорона здоров'я; – середня, дошкільна та позашкільна освіта; – муніципальна міліція; – пасажирські перевезення на території громади, житлово-комунальні послуги, утримання об'єктів комунальної власності.
	Рада громади	Виконавчий комітет ради громади	
	Голови сільських громад (старости)		
	Державні представництва		<ul style="list-style-type: none"> – координація діяльності територіальних органів виконавчої влади, контроль за наданням адміністративних, соціальних та інших послуг громадянам та юридичним особам; – нагляд за законністю діяльності органів місцевого самоврядування, координація діяльності усіх органів влади в умовах надзвичайного стану.

В результаті бюджети об'єднаних територіальних громад були наділені такими самими дохідними та видатковими повноваженнями як і міста обласного значення, а також отримали право на прями міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

Практичне виконання заходів, які пов'язані із завданнями реформування адміністративно-територіального устрою України, зокрема, зі змінами в системі

адміністративно-територіальних одиниць, розпочалося з 2015 р. на основі згаданої вище Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Правовою основою реформування став Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [5]. Він націлювався насамперед на створення самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (адміністративно-територіальні одиниці за визначенням Конституційного Суду України розглядаються як компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування).

До того слід зауважити, що згідно з нормами Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» процес об'єднання є достатньо тривалим у часі, а всі фінансові преференції об'єднані територіальні громади мають право отримувати виключно з наступного бюджетного періоду після проведення процедури добровільного об'єднання [5; 15].

Слід зазначити, що законодавчі зміни в межах реалізації адміністративно-територіальної реформи торкнулись виключно базової ланки місцевого самоврядування, що лише частково задовольняє умовам окресленим в Перспективній моделі реформування системи органів публічної влади на місцевому рівні та вимагає комплексного підходу в її реалізації.

Можна констатувати, що на сучасному етапі реалізації політики децентралізації ключовим напрямом реформування було визначено адміністративно-територіальну реформу, суть якої полягає в удосконаленні інституційної та функціональної побудови органів місцевого самоврядування, оптимізації структури та діяльності органів управління, розмежуванні певної частки повноважень.

У цьому контексті важливим є прийняття у грудні 2015 р. Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення

повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» [3].

В результаті повноваження органів місцевого самоврядування, а у першу чергу об'єднаних територіальних громад (ОТГ), виявилися доволі широкими: від розробки стратегій розвитку до організації благоустрою сіл і селищ, які входять до складу ОТГ. Зокрема рада затверджує бюджет ОТГ; утворює виконавчий комітет; встановлює місцеві податки і збори; визначає, яким буде соціально-економічний і культурний розвиток ОТГ, та ін. Виконавчий комітет своєю чергою забезпечує виконання бюджету ОТГ; координує діяльність відділів, управлінь, комунальних підприємств, установ та організацій ОТГ; має право змінювати/скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь та їхніх посадових осіб тощо.

Утворення ОТГ передбачає створення нового адміністративного центру для всіх міст, сіл і селищ, які увійшли до її складу, та проведення виборів керуючих органів ОТГ (голови і депутатів ради ОТГ, а також старост, які представлятимуть інтереси села – за умови, що кількість його мешканців становить більш як 50 осіб – чи кількох сіл в органах управління ОТГ).

Кількість депутатів у раді залежить від чисельності виборців (до 1 тис. виборців – 12 депутатів; від 1–3 тис. виборців – 14 депутатів; 3–5 тис. виборців – 22 депутати; 5–20 тис. виборців – 26 депутатів і т.д.). Раду підпорядковано виключно громаді.

Фактично за 2015-2018 рр. 3264 населених пункти добровільно об'єдналися у 710 об'єднані територіальні громади, що становить чверть від запланованого обсягу. Крім того, кількість жителів ОТГ за даний період збільшилась з 1,4 млн. осіб до 6 млн., тобто 1,4% населення України є мешканцями ОТГ.

У 2015 р. шляхом добровільного об'єднання сільських, селищних і міських рад було створено 159 ОТГ, у 2016 р. – 207 ОТГ, 2017 р. – 299 ОТГ, 2018 р. – 45.

На початок 2019 р. в країні створено вже 876 ОТГ. Проте вибори керівних органів ОТГ, які є передумовою початку функціонування ОТГ, проведено лише у 806 ОТГ. Решта очікують на призначення виборів 2019 р. (зокрема 45 ОТГ, в яких 2018 р. вибори не відбулися через запровадження військового стану в областях їх розташування). Загалом же, за затвердженими перспективними планами, має бути створено 1289 ОТГ. Динаміка створення ОТГ відображена на рис. 2.1. [30].



Рис. 2.1. Динаміка створення об'єднаних територіальних громад

Найбільше ОТГ функціонує в Дніпропетровській (62), Черкаській (54) і Житомирській (53) областях. Найменше – в Закарпатській області (6), яка до того ж є аутсайдером і за іншими показниками формування ОТГ (через тривалу відсутність в області затвердженого плану створення ОТГ).

Під площею ОТГ, які функціонують, перебуває 33% усієї підконтрольної українській владі території держави, або 189,4 тис. кв. км. Найбільшу частину земель охоплено об'єднаними територіальними громадами в Житомирській (61,1% усіх земель області), Хмельницькій (57,1%) і Волинській (54,6%) областях, найменше – в Закарпатській (4,8%) і Київській (14,1%) областях.

Узагальнена інформація про створені в Україні ОТГ представлена у табл. 2.2 [30].

Фінансові ресурси ОТГ складаються із власних доходів і коштів, переданих з державного бюджету.

Характеристика ОТГ, які функціонують на 01.01.2019 р.

	Кількість ОТГ	Частка населення області, яке проживає в ОТГ, %	Площа області під ОТГ, %	Кількість територіальних громад, що об'єдналися
Вінницька	37	41,4	15,2	110
Волинська	50	34,6	54,6	218
Дніпропетровська	62	17,8	44,9	191
Донецька	10	3,2	15,8	62
Житомирська	53	65,1	61,1	372
Закарпатська	6	5,7	4,8	20
Запорізька	44	25,3	54,4	157
Івано-Франківська	30	23,8	23,4	137
Київська	16	13,5	14,1	105
Кіровоградська	20	14,2	18,9	60
Луганська	9	4,0	17,7	49
Львівська	40	13,6	22,3	165
Миколаївська	29	19,9	35,9	102
Одеська	28	13,2	28,1	126
Полтавська	45	22,6	29,8	167
Рівненська	32	22,0	27,6	109
Сумська	30	26,9	34,6	139
Тернопільська	49	58,6	45,2	282
Харківська	17	10,4	18,3	77
Херсонська	28	22,7	29,1	97
Хмельницька	45	40,6	57,1	346
Черкаська	54	26,6	38,2	200
Чернівецька	33	37,0	44,6	113
Чернігівська	39	43,1	52,0	307

Фінансові ресурси ОТГ складаються із власних доходів і коштів, переданих з державного бюджету. Власні доходи ОТГ 2018 р. зросли на 62,1% (до 20,9 млрд. грн.) порівняно з 2017 р. (для зіставності показників порівняння здійснено лише щодо 665 ОТГ, які функціонували в 2017-2018 рр., виходячи з наявних даних, без ОТГ, які почали функціонувати 2018 р.). Власні доходи включають: відрахування від загальнодержавних податків і зборів (податку з доходів фізичних осіб (надходження від якого забезпечують майже 57% усіх власних доходів ОТГ), акцизів, рентних платежів та ін.), надходження від місцевих податків і зборів (єдиного податку, податку на майно, плати за землю, туристичного збору тощо) та інші надходження (штрафи, кошти від відчуження комунального майна, гранти і т. ін.).

Схематично формування доходів ОТГ можемо побачити на рис. 2.2. [30].

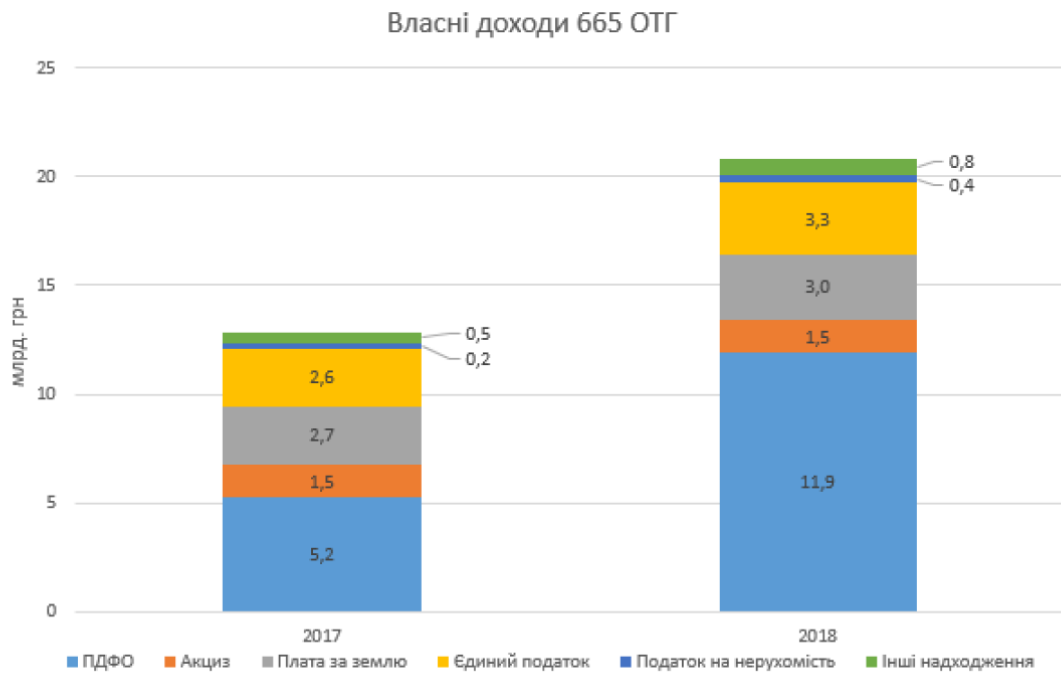


Рис. 2.2. Динаміка змін власних доходів ОТГ у 2017-2018 рр.

Другу частину доходів ОТГ становлять кошти, які безпосередньо і безоплатно передаються об'єднаним територіальним громадам з державного бюджету у вигляді дотацій і субвенцій. Ці кошти йдуть на розвиток ОТГ і фінансування освіти, медицини, соціального захисту. Частка переданих з держбюджету коштів здебільшого коливається в межах 65-75% загальних доходів ОТГ. Основна відмінність дотацій від субвенцій – відсутність обмежень щодо напрямів їх використання, тимчасом як субвенції мають чітко визначені напрями використання. Дотації отримують з держбюджету (базова, стабілізаційна) або передають до держбюджету (реверсна), виходячи з того, наскільки бюджет конкретної ОТГ податкоспроможний порівняно з аналогічним середнім показником за всіма місцевими бюджетами країни.

Дотації здебільшого скеровують для фінансування поточних потреб місцевої громади. За даними аналізу фінансових показників діяльності ОТГ за 9 місяців 2018 р., із 665 ОТГ три з чотирьох ОТГ були дотаційними (тобто отримували базову дотацію з держбюджету), 16% усіх ОТГ – «заможними» (тобто перераховували частину коштів у вигляді реверсної дотації до

держбюджету), а в 9% усіх ОТГ податкоспроможність бюджетів коливалася в межах середньо українського показника (вони не отримували базової дотації з держбюджету і не перераховували реверсної дотації до держбюджету) [31].

Як вже було зазначено, кінцева мета децентралізації – це створення спроможних територіальних громад унаслідок передачі значних повноважень та ресурсів від державних органів органам місцевого самоврядування.

Експерти Національного інституту стратегічних досліджень вважають, що реформа децентралізації триває, і вже існують приклади діяльності успішних (фінансово спроможних) громад, які змогли, отримавши передані від держави фінансові ресурси, раціонально їх використати для досягнення успіху: відкриваються нові підприємства, залучаються кошти інвесторів і тим самим забезпечуються робочими місцями жителі громад; громади розвивають (освоюють) альтернативні джерела енергії; місцеві центри зайнятості готують фахівців для роботи у новостворених громадах [22].

За підсумками I півріччя 2019 р. було досліджено окремі фінансові показники 806 об'єднаних територіальних громад, створених у 2015-2018 рр. [38]. Експерти аналізували дані за чотирма показниками: доходи на душу населення (співвідношення обсягу надходжень доходів загального фонду без трансфертів до кількості мешканців громади); рівень дотаційності бюджетів (співвідношення обсягу базової чи реверсної дотації до суми доходів загального фонду ОТГ без урахування субвенцій з державного бюджету); питома вага видатків на утримання апарату управління у фінансових ресурсах ОТГ (відсоток видатків на утримання апарату управління органів місцевого самоврядування у сумі доходів загального фонду без урахування трансфертів з державного бюджету); питома вага заробітної плати у видатках загального фонду (відсоток проведених із загального фонду бюджету видатків на заробітну плату з нарахуваннями до обсягу видатків загального фонду бюджету без урахування трансфертів, перерахованих з бюджету ОТГ до інших бюджетів).

Для проведення аналізу 806 ОТГ згрупували за критерієм чисельності населення громади (Група 1 – 96 ОТГ з чисельністю населення більше 15 тис.

осіб, Група 2. 124 ОТГ з чисельністю населення від 10 до 15 тис. осіб, Група 3. 267 ОТГ з чисельністю населення від 5 до 10 тис. осіб, Група 4. 292 ОТГ з чисельністю населення до 5 тис. осіб, Група 5 – ОТГ-міста обласного значення).

Крім цього, для більш коректного порівняння міста обласного значення, у яких відбулася процедура об'єднання чи приєднання згідно Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», виділили в окрему групу.

За результатами проведеного аналізу за підсумками I півріччя 2019 р. до бюджетів 806 ОТГ надійшло 17,7 млрд. грн. Із розрахунку на одного мешканця громади отримали 2129,2 грн. Із 806 ОТГ по 217 громадах (26,9% від загальної кількості) показник власних доходів на одного мешканця перевищує середній показник по всіх ОТГ. Зокрема, по Групі 1 (більше 15 тис. осіб) – 27 ОТГ із 96 ОТГ, по Групі 2 (від 10 до 15 тис. осіб) – 33 ОТГ зі 124, по Групі 3 (від 5 до 10 тис. осіб) – 67 ОТГ із 267 ОТГ, по Групі 4 (до 5 тис. осіб) – 90 ОТГ із 292 ОТГ, по Групі 5 (ОТГ-міста обласного значення) – 17 ОТГ із 27 ОТГ.

У середньому, одна ОТГ у Групі 1 (з чисельністю населення понад 15 тис. осіб) отримала 39,3 млн. грн. власних доходів, у Групі 2 (з населенням від 10 до 15 тис. осіб) – 23,8 млн. грн., у Групі 3 (з населенням від 5 до 10 тис. осіб) – 13,6 млн. грн., у Групі 4 (з населенням менше 5 тис. осіб) – лише 6,9 млн. грн., Групі 5 (ОТГ-міста обласного значення) – 197,9 млн. грн.

Найменш залежними від дотаційних ресурсів з державного бюджету є громади – міста обласного значення. Обсяги видатків, спрямованих на виплату заробітної плати з нарахуваннями відображають спроможність ОТГ забезпечувати соціально-економічний розвиток, можливості для реалізації проектів інфраструктурного розвитку, створення матеріальних активів або отримання відповідного соціального ефекту. Середній показник видатків на оплату праці у розрахунку на одну ОТГ становить: по Групі 1 (більше 15 тис. осіб) – 74,8% (найвищий показник видатків на оплату праці – 83,9%), по Групі 2 (від 10 до 15 тис. осіб) – 73,7% (найвищий показник видатків на оплату праці – 91,3%), по Групі 3 (від 5 до 10 тис. осіб) – 74,8% (найвищий показник

видатків на оплату праці – 96,4%), по Групі 4 (до 5 тис. осіб) – 76,7% (найвищий показник видатків на оплату праці – 93,2%), по Групі 5 – 42,6% (найвищий показник видатків на оплату праці – 84,3%).

На підставі проведеного аналізу експерти висловили думку, що одним із оптимальних варіантів подальшого розвитку для громад із низькими показниками фінансової спроможності є їх приєднання до інших територіальних громад та створення більшої за площею і чисельністю ОТГ. Навіть якщо у такої ОТГ зараз немає економічних перспектив для розвитку, таке об'єднання дасть можливість оптимізувати територіальну структуру місцевих рад, підвищити ефективність управління територією, покращити інвестиційну привабливість (за рахунок більшої території та більшої кількості трудових ресурсів) та підвищити рівень доцільності капіталовкладень у громаду [38].

Проблеми, які перешкоджають просуванню реформи децентралізації та розвитку ОТГ, умовно можна поділити на зовнішні та внутрішні. Для формування спроможних громад на рівні держави потребують врегулювання (через прийняття відповідних законів) питання, які стосуються: адміністративно-територіального устрою (зокрема порядку утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, встановлення і зміни їх меж тощо); служби в органах місцевого самоврядування (йдеться про надання ОМС більшої автономії у визначенні умов оплати праці для залучення до ОМС професійних кадрів); містобудівної діяльності (в частині просторового планування в ОТГ, зокрема щодо можливості ОТГ розпоряджатися землями, які перебувають на її території, за межами населених пунктів); добровільного об'єднання територіальних громад.

Як відмічають дослідники, серед перешкод розвитку ОТГ внутрішнього характеру домінують: регіональна розбалансованість, нестача фінансових ресурсів, брак кваліфікованих кадрів, міграція мешканців ОТГ за її межі, неофіційна зайнятість, низька активність жителів у вирішенні питань функціонування громади та ін..

Таким чином, децентралізація, здійснювана в Україні, розширює кількість учасників стратегічних процесів в країні: на даному етапі розвитку до їх кола приєдналися об'єднані територіальні громади, які мають більший потенціал розвитку і збільшений обсяг проблем, протиріч та інтересів, які формуються населенням, що проживає на території ОТГ, бізнесом, органами самоврядування цих ОТГ, а також місцевими державними адміністраціями, повноваження яких прийшли у невідповідність в результаті процесів децентралізації. А отже, державне стратегування місцевим і регіональним розвитком потребує удосконалення.

2.2. Стратегічне управління регіональним розвитком у Франції

Реформи, що включають територіальну реорганізацію, стали практично загальним трендом останні десятиріччя в Європі, і, як правило, проводяться шляхом злиття муніципалітетів чи регіоналізації території країн. Мета цих реформ не стільки просування децентралізації, а пристосування до функціонування місцевих і регіональних органів влади до бюджетних та операційних обмежень, що накладаються центральною владою. Слід зазначити, що фінансова та економічна криза не була єдиною причиною змін, що відбуваються. Вони відображають наміри країн у пристосуванні організації публічного управління до умов їх розвитку [44].

Україна, як і більшість країн пострадянського простору, знаходиться на стадії подальшого вдосконалення своєї системи управління, в тому числі й територіального. При проведенні будь-яких реформ у країні вивчення і використання досвіду інших країн є необхідною умовою успішного реформування. Зокрема, з'ясування об'єктивних закономірностей і основних принципів централізованого і децентралізованого управління має допомогти Україні уникнути багатьох помилок і складнощів на шляху вироблення і формування сучасної моделі управління, заснованої на поєднанні різних ступенів централізації і децентралізації.

З початку побудови нової демократичної української держави прикладом для її адміністративно-територіального устрою була обрана Франція. Ця країна має схожі розміри, кількість населення, ресурси, і тому її досвід міг бути взятий за основу територіального розвитку в Україні. Перші роки після проголошення незалежності нашої держави відрізнялися певним копіюванням французького досвіду, яке не завжди було вдалим, але дозволило побудувати систему управління, що в цілому відповідає європейським демократичним нормам. Як приклад, запровадження у 1992 р. інституту представників Президента в регіонах, який можна розглядати як аналог французького префекта. Сьогодні, коли продовжується реалізація адміністративної реформи, започаткованої в грудні 2010 р., і Україна здійснює подальші кроки для свого розвитку, особливо важливим є вивчення тих проблем і перешкод, які стояли перед центральними органами Франції і ті заходи, які дозволили їм успішно вирішити значну кількість проблемних питань трансформаційного періоду.

Франція має тривалий досвід національного стратегічного планування, починаючи з першого п'ятирічного індикативного плану 1946 р націленого на підтримку інвестиційної активності в пріоритетних галузях. У наступні роки акцент робився на розвиток програм, в тому числі регіональних, на забезпечення національної безпеки. Спочатку п'ятирічними планами фіксувалися макроекономічні показники зростання, а також визначалися цілі і установки стратегічного характеру. Так, в ході планування в 1960-і і 1970-і роки був розроблений і здійснювався курс на подолання відставання в розвитку високотехнологічних галузей промисловості. За прямої участі держави були утворені (шляхом включення дрібних і середніх фірм в великі) нові бізнес-структури, що отримали назву «національні чемпіони». Більшість з них набули завдяки цьому високої конкурентоспроможності на світових ринках. Відповідно до планів держава здійснювала пряме субсидування виробників і експортерів наукоємної продукції. У 1980-і роки, проте, п'ятирічні плани втратили директивне значення і стали розглядатися переважно як рекомендовані параметри розвитку, а до 1990 р. – вже як результати

зіставлення різних сценаріїв економічного і соціального зростання з урахуванням прогнозних оцінок, перш за все кон'юнктури основних світових товарних ринків і перспектив розвитку світової економіки в цілому. У 1993 р Франція відмовилася від практики затвердження п'ятирічних планів і починаючи з 1995 р перейшла до періодичного вироблення узгоджених в рамках політичної еліти концептуальних підходів до визначення і вирішення актуальних господарських і соціальних проблем.

З 1998 р. у Франції більше не приймаються національні плани. Центральне місце займає «програмне регулювання». Розробляються загальні та спеціальні стратегії, програми та проекти, намічаються орієнтири в певній галузі і реалізуються за допомогою держзамовлень. Напрями стратегічного розвитку розробляються у вигляді цільових державних програм і супроводжуються комплексом різних фінансових пільг і преференцій, що стимулюють їх реалізацію. Довгострокові стратегічні напрямки діяльності в загальному вигляді формуються президентом Франції в «Білих книгах». Остання «Біла книга» була опублікована у квітні 2013 р. (*Livre blanc: défense et la sécurité nationale*) президентом Франсуа Олландом, яка є актуальною і на сьогоднішній день.

Стратегічне планування державою економічного і соціального розвитку країни продовжує мати місце. Йдеться, перш за все, про розробку та перманентного уточнення національної стратегії розвитку і про збереження так званого регіонального планування. Якщо перший напрямок формується в основному Генеральним Комісаріатом з планування стратегії і прогнозування (*Commissariat général à la stratégie et à la prospective*), а також створеною Радою з економічного аналізу при Прем'єр-міністрі країни, то друге – Міжвідомчою комітетом по облаштування національної території. Прикладом такого підходу є розробка Генеральним Комісаріатом у 2010 р. національної стратегії соціально-економічного розвитку Франції на 2010-2020 рр., спрямованої на забезпечення збереження і зміцнення конкурентоспроможних позицій Франції в світовій економіці в умовах глобалізації. У стратегії визначено полюса

конкурентоспроможності, які представляють собою об'єднання підприємств, дослідницьких центрів, освітніх установ, які взяли на себе партнерські зобов'язання спільного розвитку в рамках інноваційних проектів по одному або декількох напрямках діяльності. У розвиток полюсів закладено чотири ключові моменти: проведення в життя стратегії економічного розвитку, пов'язаної з глобальною стратегією розвитку конкретної території; поглиблене співробітництво в рамках інноваційних проектів; концентрація зусиль на технологіях, призначених для ринків з високим потенціалом економічного зростання; акумуляція капіталовкладень і підвищення рентабельності для виходу на міжнародний рівень.

Автори цього документа сконцентрували свою увагу на трьох проблемах:

- місце і роль Франції у світовій економіці і європейської інтеграції. У зв'язку з цим вперше було поставлено питання, наскільки прийнятна «зміна громадянства» французькими підприємствами, коли вони купуються іноземними ТНК;

- особливості соціальної стабільності французького суспільства. Наприклад, були визначені оптимальні варіанти компенсування втрат в зв'язку зі старінням населення і залученням іноземної робочої сили;

- модернізація інструментів державної політики в соціально-економічній сфері, наприклад, для забезпечення зайнятості, регулювання діяльності ТНК і т.п. Ключовим елементом системи стратегічного планування у Франції є Органічний закон про бюджет (*Loi organique relative aux lois de finances (LOLF)*), прийнятий 1 серпня 2001 р., проте введення в дію якого тривало 5 років (2001-2006 рр.). LOLF змінив побудову загального бюджету, який перестав визначатися в розрізі міністерств на принципах кошторисного фінансування (витрати на персонал, забезпечення діяльності, інвестиції, державні програми...) а став формуватися за направленням державної політики (безпека, культура, охорона здоров'я, правосуддя) в рамках відповідних місії, які, в свою чергу, підрозділяються на окремі «програми» а останні – на заходи. Місія може стосуватися одного або більше міністерств і реалізується на основі

як мінімум двох програм. Відповідальність за їх реалізацію покладається на конкретні міністерства. Заходи визначають засоби і способи дій учасників програми. При такому підході забезпечується необхідна ув'язка стратегічних планових документів і бюджету. Таким чином, і парламент, і громадяни здатні оцінити обсяг фінансування, що виділяється на реалізацію будь-якого з напрямків державної політики незалежно від міністерств, які її реалізують. В цілому організація системи бюджетного планування побудована в наступній логіці. Парламент приймає бюджет по місіям (предмет голосування). Місія створюється з ініціативи уряду і може носити як відомчий, так і міжвідомчий характер. Місія об'єднує кілька програм, що реалізуються в рамках одного напрямку державної політики.

Парламент може вносити зміни в розподіл асигнувань між програмами в рамках місії. У законі про бюджет на 2019 р. налічується 32 місії загального бюджету. Кожна програма затверджується парламентом. У бюджеті на програму передбачаються ліміти асигнувань. Кожна програма розробляється і реалізується одним міністерством і включає в себе набір заходів. За кожною програмою закріплений відповідальний виконавець (менеджер програми), який призначається відповідним міністром. У законі про бюджет на 2019 р. налічується 137 програм загального бюджету. Менеджер програми може коригувати розподіл асигнувань по заходам і напрямками видатків, реалізуючи тим самим принцип «взаємозамінності». Таким чином розподіл асигнувань, який відображається у відповідному додатку до закону про бюджет, носить лише приблизний характер. Для кожної програми встановлені чіткі цілі і очікувані результати. Право внесення поправок дає парламентарям можливість коригувати розподіл асигнувань між програмами в рамках однієї місії. Вони можуть також створювати, змінювати або скасовувати програми. Право на внесення поправок має реалізовуватися відповідно до ст. 40 Конституції: парламентарії не можуть пропонувати поправки, що призводять до створення нових або збільшення існуючих статей витрат, що тягнуть за собою збільшення загального рівня витрат на рівні місій, а також призводять до скорочення обсягу

державних ресурсів. Також тільки уряд має право створювати місії або перерозподіляти асигнування між програмами з різних місій. Згрупований по місіям, програмам і заходам державний бюджет відображає напрямки державної політики. Для того щоб управляти, оцінювати і підвищувати ефективність реалізації, в рамках кожної програми виробляються стратегія, цілі та індикатори результативності програми. Менеджер програми спільно з міністром визначають стратегію реалізації своєї програми в довгостроковій перспективі. Стратегія є продуктом спільного опрацювання, яка враховує кінцеві цілі і суспільну користь програми і її супроводу (зокрема, інших програм в рамках тієї ж місії). Стратегія, описувана в загальному вигляді при поданні щорічного проекту результативності, структурується за чітко визначеними і конкретизованими напрямками досягнення цілей. Стратегічні цілі щорічних проектів результативності відображають стратегічні пріоритети діяльності держави. Бажані цілі характеризуються індикаторами результативності, для яких вказуються фактичні значення за минулі роки, прогноз досягнення в плановому році і цільове значення в останньому році поточного багаторічного бюджету. Щоб забезпечити очікування громадян, користувачів і платників податків, цілі класифіковані за трьома видами. Кожна програма містить фіксовану кількість цілей (в середньому по три мети в програмі), щоб діяльність держави була зрозуміла і щоб зусилля і кошти не розпорозувалися на безліч напрямків.

Існує велика диверсифікація регіонів за рівнем безробіття, промисловим ризикам, рівнем злочинності і іншим параметрам. Різниця цільових результатів в операційних бюджетах програм дозволяє адаптувати державну політику в залежності від особливостей різних територій. Таким чином досягнення кінцевих цілей стає повсякденною діяльністю всіх учасників. Кількісне вираження значень показників дозволяє оцінювати ступінь досягнення цілей програми найбільш точним чином. Індикатор повинен відповідати вимогам релевантності.

Оцінка ходу реалізації програм здійснюється в трьох розрізах, що відповідають трьом точкам зору на діяльність держави. Йдеться про позиції:

- громадянина (соціально-економічна ефективність);
- користувача / споживача (якість послуг, що надаються);
- платника податків (ефективність управління).

Цілі соціально-економічної ефективності відображають очікувану вигоду для громадян і суспільства від діяльності держави в термінах змін економічної, соціальної, екологічної, культурної, санітарної ситуації і ін. З початком дії LOLF міністри і інші управлінці перейшли від культури планування коштів до культури планування результатів. Тепер у міністерств з'явилося більше свободи у використанні ресурсів, але при цьому вони беруть на себе зобов'язання по досягненню заявлених цілей і результатів.

У проекті закону про бюджет кожна програма супроводжується річними проектами результативності (RAP), які представляють реалізовані політики, їх вартість, переслідувані цілі, очікувані результати на плановий період, вимірювані точними індикаторами в числовому вираженні. В рамках закону про виконання бюджету щорічні звіти про результативність (RAP), що подаються в тій же структурі, що і RAP, демонструють виконання раніше прийнятих зобов'язань. Таким чином, парламент і громадяни можуть оцінити якість управління реалізацією державних політик, порівнюючи очікувані і досягнуті результати. Таким чином, RAP є ключовим елементом формування бюджету на черговий рік: отримані результати дозволяють проаналізувати і, в разі необхідності, переорієнтувати майбутню діяльність з тим, щоб підвищити ефективність.

Стратегічні плани економічного розвитку характеризують чіткий поділ обов'язкових і прогнозних аспектів. Це дозволяє говорити про те, що стратегія у Франції є засобом активного інформаційного впливу держави на розвиток національної економіки. В цілому ж механізм формування стратегій економічного розвитку забезпечує ефективне функціонування французької системи планування як індикатор очікуваного стану економічної кон'юнктури.

Витоки найбільшої в ХХ столітті реформи адміністративно-територіального устрою Франції, що здійснена в 1980-і роки, походять під час президентства Шарля де Голля. У 1982 р. відповідно до Закону про права і свободи комун, департаментів і регіонів від 2 березня 1982 р., розпочався процес децентралізації управління у Франції та регіони стали адміністративно-територіальною одиницею, яка має всі необхідні повноваження, а також очолюється керуючою радою, яка обирається на основі загального прямого голосування [54].

Цей Закон закріпив норму, що має принципове значення для децентралізації: територіальні одиниці «вільно керують собою за допомогою обраних рад». Він встановив конституційні рамки і адміністративні основи нових повноважень місцевої влади і радикально переглянув адміністративний контроль над діяльністю органів самоврядування. Комунам, крім традиційних повноважень (реєстрація актів громадянського стану, організація виборів, комунальні дороги, поліція, початкову освіту, розподіл житла, облаштування зон відпочинку і т.д.), відповідно до вищезазначеного Закону були передані вирішення питань, які стосуються економіки і урбанізації (інвестиції в житлове будівництво, розподіл муніципального житла, використання земельних ділянок в містах видача дозволу на будівництво та ін.). Основною місією департаментів (адміністративно – територіальних одиниць, нижчих за регіони), відповідно до Закону про права і свободи комун, департаментів і регіонів від 2 березня 1982 р., стала так звана соціальна солідарність, тобто відповідальність в сфері соціальної допомоги (виплата соціальних допомог, медичне обслуговування, допомога людям похилого віку, дітям та сім'ям і т.д.). Наступні закони уточнили розподіл компетенцій між комунами, департаментами, регіонами і центральною владою. В цілому за період з 1982 по 1986 рік було прийнято додатково 25 законів і близько 200 декретів. Для компенсації витрат органів місцевого самоврядування на виконання розширених повноважень були введені нові місцеві податки (додатково до чотирьох основних) і глобальна дотація на децентралізацію з державного бюджету. Однак незабаром стало очевидно, що

такої компенсації недостатньо. І це призвело до посилення невідповідності між розширеними повноваженнями комун і недостатніми фінансовими, матеріальними, кадровими та іншими ресурсами, наявними в їх розпорядженні. В результаті пріоритетним в подальших реформах постало завдання укрупнення адміністративних одиниць нижчого рівня за рахунок розвитку міжмуніципального співробітництва [40]. За рахунок кооперації та концентрації ресурсів комуни отримують можливість реалізовувати інвестиційні проекти, що сприяє розвитку економіки територій. Принципове значення для реалізації кооперації та реалізації проектів, має те, що надання комунам права створювати об'єднання і заснування двох нових форм співпраці – спільнота комун (*communauté de communes*) для сільських районів і спільнота міста (*communauté de ville*) для міських зон, це було прописано в Законі про територіальне управління № 92-125 від 6 лютого 1992 р..

Наступні рішення, прийняті в рамках політики децентралізації, доповнюють і розвивають концепцію міжмуніципальної співпраці. В цілому за 1992-1999 рр. практика міжмуніципального співробітництва отримала законодавче оформлення, що сприяло її безпрецедентному розвитку. За період з 1 січня 1993 р. по 1 січня 2005 р. кількість публічних установ міжкомунної співпраці (ЕРСІ) з власним оподаткуванням збільшилася в п'ять разів.

На початку ХХІ століття курс на зміцнення міжмуніципального співробітництва продовжився. При цьому основні акценти зміщуються в напрямку підвищення ролі міських агломерацій у благоустрої, сталій розвитку і урбанізації територій, більш широкого залучення населення до вирішення проблем місцевого значення та демократизації управління містами. Це було визначено у Законі № 2002-276 від 27/02/02 щодо місцевої демократії. Таким чином, державна політика децентралізації на першому етапі характеризується послідовним курсом на делегування повноважень в галузі управління та соціально-економічного розвитку органам місцевого самоврядування і розширення їх автономії. Велика увага приділялася і питанням розподілу повноважень між територіальними общинами різного рівня. З початку 1990-х

років важливим вектором політики децентралізації стає розвиток міжмуніципального співробітництва з метою зміцнення ресурсного потенціалу нижчого рівня місцевого самоврядування. Досить швидко сформувався як би додатковий комунальний рівень управління, що охоплює значну частину території країни.

Станом на 1 січня 2005 р. 84% населення Франції проживало на території міжкомунних об'єднань з правом власного оподаткування (проти 27% в 1993 р.) і 88% комун входили в такі об'єднання (проти 13,8% в 1993 р.) [53]. У 2003 р. відбулась активізація політики децентралізації в зв'язку з внесенням ряду важливих поправок до Конституції країни, а саме прийняттям Конституційного закону від 28 березня 2003 р. про організацію децентралізованої Республіки, хоча ця політика не була настільки широка, як на початку 1980-х років. Хоча Франція залишилася «єдиною і неподільною республікою», в статті 1 Основного Закону країни було включено уточнення: «устрій (Французької республіки) є децентралізованим». Крім того, були внесені важливі зміни до розділу XII Конституції, присвячений територіальним общинам, зокрема, був закріплений статус регіону як адміністративно-територіальної одиниці.

Ряд важливих поправок, затверджених подальшим прийняттям законів, торкнувся питання територіального управління. Так, було визнано право територіальних спільнот на прийняття рішень, що виходять за рамки наданих їм компетенцій. Це стало серйозним кроком вперед на шляху розширення автономії органів місцевого самоврядування та їх можливості враховувати особливості і потреби розвитку конкретних територій. Інша важлива поправка стосувалася уточнення понять «фінансова автономія» і «власні ресурси» територіальних об'єднань. У законі № 2004-758 від 29 липня 2004 р., ухваленому відповідно до статті 72-2 106 Конституції про фінансову автономію місцевих органів влади була закріплена норма, згідно з якою фінансова автономія має наступні характеристики: територіальні общини вільно розпоряджаються своїми фінансовими ресурсами і отримують доходи від

оподаткування; основну частину їх фінансових ресурсів повинні складати податкові доходи і інші власні доходи; будь-який новий трансферт компетенцій повинен супроводжуватися наданням фінансових коштів, що дозволяють виконувати цю компетенцію. Таке трактування, безсумнівно, підтверджує курс на розширення автономії органів місцевого самоврядування, але одночасно ставить обмеження на співвідношення власних коштів і державних дотацій у місцевих бюджетах.

Реформа 2010 пройшла важкий шлях обговорень і узгоджень і вилілася в серію законів, основним з яких є Закон про реформу між територіальними громадами від 16 грудня 2010 р.. З метою скорочення державних витрат на територіальне управління була поставлена задача «раціоналізувати карту міжкомунних об'єднань» та впорядкувати розподіл компетенцій між органами місцевого самоврядування. Для «раціоналізації» відносин між департаментами та регіонами, зокрема, була заснована єдина виборна посада територіального радника, який з 2014 р. мав виконувати функції генерального та регіонального радників. Одночасно департаментам та регіонах було надано право адаптувати (починаючи з 2015 р.) свої компетенції і систему надання громадських послуг до потреб територій. Щоб прискорити формування загальнонаціональної мережі міжмуніципального співробітництва, було прийнято рішення про обов'язкове приєднання комун до якого-небудь ЕРСІ (до 1 липня 2013 р.). Крім того, були затверджені основні форми ЕРСІ з правом власного оподаткування: співтовариство комун, співтовариство агломерації, міське співтовариство і метрополія. Деякі форми об'єднань були скасовані (спільноти міст і округу) або трансформовані в співтовариства комун або агломерації. Крім того, були виділені і дві групи ЕРСІ без права власного оподаткування: міжкомунні синдикати і змішані синдикати.

Уже через рік після прийняття основного закону у 2010 р. стали помітні його реальні позитивні результати. Так, дві третини департаментів взяли схеми міжмуніципального співробітництва, і всі комуни в цих департаментах приєдналися до ЕРСІ з правом власного оподаткування. При цьому кількість

таких об'єднань в країні зменшилася майже на 20% (з 1 828 до 1 477), а міжкомунних синдикатів – на 18%, що еквівалентно їх скороченню за період 1999-2011 рр.. Перша метрополія – Ніцца-Лазурне узбережжя – з'явилася 1 січня 2012 р., а в 2014 р. в країні налічувалося вже 11 метрополій з чисельністю жителів понад 500 тис. жителів кожна. З приходом до влади Президента Олланда була переглянута частина реформ, які проводились у попередні роки. Так, нова виборна посада територіального радника, який повинен був з 2014 р. замінити генерального та регіонального радників, була скасована в 2012 р., а розподіл компетенцій між департаментами та регіонами, яке повинно було вступити в силу з 1 січня 2015 р., стало предметом нової реформи. При обґрунтуванні проекту реформи її ініціатори наголошували, що їхні пропозиції «вписуються в логіку процесу децентралізації 1982 р.». Разом з тим вони були змушені визнати, що головною метою реформи є не трансферт компетенцій держави органам місцевого самоврядування і не впорядкування розподілу компетенцій між ними (що власне становить суть децентралізації), а «підвищення ефективності державної влади як на національному, так і на місцевому рівні, і поліпшення якості громадських послуг, спираючись на територіальні общини або роз'яснення їх компетенцій». Така зміна акцентів пов'язана з наслідками глобальної фінансової кризи, затяжною кризою державних фінансів, рецесією в економіці, високим безробіттям і т.д..

Політика бюджетної економії зумовила обмеження державної фінансової підтримки місцевих бюджетів, що ускладнило вирішення найгостріших соціально-економічних проблем на місцевому рівні. Реформа, розпочата Президентом Франції Олландом, без сумніву, мала під собою об'єктивні підстави. У країні назріла необхідність упорядкувати багатоланкову систему адміністративно-територіального устрою, спростити її, зробити більш зрозумілою для громадян, чітко розділити повноваження органів влади різного рівня, які в багатьох випадках залишалися вкрай розмитими, дублювали один одного. Виділяються три стратегічні напрямки реформи започаткованою Президентом Франції Олландом:

– укрупнення верхньої ланки адміністративного поділу – регіонів – з метою формування територіальних одиниць «європейського розміру», підвищення їх ролі в територіальному управлінні та ефективності роботи (регіоналізація);

– укрупнення територіальних громад нижньої ланки – комун – на основі формування мережі метрополій (метрополізації) з метою підвищення ефективності роботи відповідних органів місцевого самоврядування та створення в кожному регіоні полюса зростання і конкурентоспроможності;

– впорядкування розподілу повноважень між органами місцевої влади різного рівня, яке, на думку реформаторів, має забезпечити економію загальних державних витрат.

Загальні рамки компетенцій регіонів, департаментів і комун, а також загальні умови виконання деяких компетенцій були визначені в рамках Закону про модернізацію територіальної діяльності держави і підтвердження статусу метрополії (МАРТАМ) від 27 січня 2014 р.. Зокрема, в ньому затверджено новий статус і компетенції метрополії для великих міських агломерацій з понад 400 тис. жителів, правила інтеграції між територіальними громадами, розташованих в межах метрополії. Як вважають автори закону, отримання великими містами цього статусу дозволяє підвищити ефективність державного управління, знизити витрати бюджету, зокрема завдяки об'єднанню транспортної інфраструктури міста та прилеглих до нього комун, дорожньої мережі, шкільного транспорту та ін. Крім того, вважається, що це буде сприяти зміцненню конкурентоспроможності території. Метрополії стали найпотужнішими ЕРСІ з правом власного оподаткування. Жодне інше об'єднання комун в даний час не має такого обсягу компетенцій, що охоплюють практично всі аспекти життя суспільства. Крім компетенцій комун, що входять в об'єднання, метрополії можуть брати на себе компетенції департаментів і регіонів, на території яких вони розташовані. Держава може делегувати їм додаткові компетенції (за згодою), наприклад, в галузі забезпечення житлом, соціальної допомоги та ін. [55].

З 1 січня 2015 р. новий статус метрополії отримали Ліон, Ренн, Бордо, Тулуза, Нант, Трест, Лілль, Руан, Гренобль, Страсбург і Монпельє. Статус метрополії Великого Парижа і Екс-Марсель-Прованс вступив в силу з 1 січня 2016 р.. Метрополія Великий Париж об'єднала департамент-комуну Париж і три прилеглих до нього департаменту (О-де-Сен, Сена-СенДені і Валь-де-Марн), в яких розташовано 130 комун. Експерти по-різному оцінюють створення такої великої адміністративної одиниці: для одних Великий Париж представляється надмірно великою територіально-адміністративною одиницею, інші бачать в ньому можливість для проведення в життя революційних проектів екологічно відповідальної урбанізації і справжній шанс для регіону Іль-де-Франс, центрального і найбагатшого в країні. Укрупнення регіонів є найважливішим пунктом Закону про розмежування регіонів, регіональних і департаментських виборах і зміні календаря виборів від 16 січня 2015 р.. Згідно з цим законом, число регіонів скорочено з 27 до 18, в тому числі на континенті – з 22 (включаючи Корсику) до 13. З 22 регіонів континентальної частини Франції тільки п'ять збереглися в колишньому вигляді, а решта 17 пройшли через об'єднання (по 2-3 регіони). На думку авторів реформи, укрупнення регіонів дозволить підвищити їх конкурентоспроможність до європейського рівня, а також ефективність державного управління та витрачання коштів регіональних бюджетів.

Розподілу компетенцій між рівнями місцевого самоврядування присвячений Закон про новий територіальний устрій Республіки (Закон NOTRe) від 7 серпня 2015 р.. У відповідності до курсу на зміцнення ролі регіону в структурі територіального управління, зокрема в питаннях економічного розвитку, в законі передбачено передачу регіональним властям всіх повноважень по підтримці підприємств (дрібних і середніх). В їх обов'язки також включено розробку регіонального плану розвитку економіки, інновацій та інтернаціоналізації на 5 років і регіонального плану довготривалого сталого розвитку території (із залученням міжкомунних об'єднань і організацій, що представляють інтереси підприємців та інших зацікавлених сторін).

Крім економіки, до компетенції регіонів віднесений і ряд питань соціального і культурного розвитку. Крім того, передбачена передача регіонам компетенцій департаментів в області транспорту. Посилюючи повноваження регіонів, Закон NOTRe, зберігає основні компетенції департаментів, в тому числі в області так званої соціальної солідарності (соціальної допомоги), освіти і транспортного обслуговування осіб з обмеженими можливостями. Деяке число компетенцій розподілено між регіонами і департаментами, в тому числі в галузі благоустрою території, культури, спорту, туризму, регіональних національних меншин та ін. Уточнюються також сфери відповідальності комун. Проведений аналіз свідчить про зміну акцентів у стратегії реформування державного територіального управління: завдання децентралізації управління фактично пішла на задній план. Реформа 2014-2015 рр. була спрямована не стільки на децентралізацію, скільки на рецентралізації державного управління за рахунок розширення повноважень і зміцнення ролі регіонів і метрополій у розвитку територій. При цьому вона, звичайно, не вирішила всіх проблем, а зроблені кроки вимагають додаткових заходів. Про певну незавершеність реформи свідчить той факт, що, поставивши завдання зміцнити роль регіонів, реформатори не подбали про відповідне зміцнення їх фінансової бази. Хоча відтепер за розміром території французькі регіони можна порівняти з регіонами провідних європейських країн, за своїм фінансовим потенціалом вони сильно відстають. У 2017 р. середній бюджет французького регіону становив 2,2 млрд. євро, а бюджет столичного регіону Іль-де Франс – 4,4 млрд, що незрівнянно з бюджетами провідних регіонів Німеччини, таких як Північний Рейн-Вестфалія (61,4 млрд. в 2015 р.), Баварія (49,9) і Баден-Вюртемберг (42,1) [54].

У ході минулої в останні роки реформи державного устрою адміністративний поділ метрополії (території на континенті) і заморських володінь Франції зазнало деяких змін це можна побачити у табл. 2.1 [54]. Деякі фахівці ставлять під сумнів вигоди від укрупнених регіонів – розмір території не є виключною умовою успіху в економічному розвитку. Навпаки, експерти не виключають зростання витрат між територіальними общинами через

вирівнювання умов праці та статусу державних чиновників об'єднаних регіонів, прямих витрат на переїзд адміністративних відомств та ін.

Таблиця 2.1

**Зміна адміністративно-територіального устрою Франції за період
2014-2019 рр.**

Адміністративно-територіальні одиниці/кількість (од)	до 2014	2015	2016	2019
Регіони в метрополії	22	22	13	13
Заморський регіон	5	5	5	5
Департаменти в метрополії	96	96	96	93
Заморські департаменти	5	5	5	5
Міські метрополії	–	1	1	2
Комуни	36 781	36 658	35 416	34 967
Муніципальні округи	45	45	45	45

Незавершеність реформи проявляється також у відсутності затвердженої чіткої схеми взаємин між регіонами і метрополіями, які отримали юридичне визнання в якості ведучих регіональних економічних суб'єктів. В регіонах, де є потужні метрополії, можлива конкуренція між владою метрополії і регіону за провідну роль в інноваційному та економічному розвитку. Крім того, реформа явно не виправдала надій щодо скасування департаментів, хоча це питання порушувалося неодноразово ще в ХХ столітті і обговорювалося при підготовці реформи. Сьогодні департаменти є занадто маленькими адміністративно-територіальними одиницями як за європейськими, так і за французькими мірками. Кількість рівнів і типів територіальних одиниць зростає. До трьох історичних рівнів (комун, департаментів та держави) додалися регіони і численні міжкомунні об'єднання. Слід зазначити і ще одне спрямування реформ у Франції. Йдеться про підвищення ролі міст у місцевому розвитку за рахунок створення міжмуніципальних об'єднань, що включають міста та прилеглі до них території. Управління на регіональному рівні можна представити схематично наступним чином табл. 2.2 [54].

Схематичне управління на регіональному рівні

	Представницька влада	Виконавча влада	Представник держави
Регіон Région	Регіональна рада Conseil Régional	Голова Регіональної ради Président du Conseil Régional	Префект Préfet
Департамент Département	Генеральна рада Conseil départemental	Голова Генеральної ради Président du Conseil départemental	Префект Préfet
Комуна Commune	Муніципальна рада Conseil municipal	Мер Maire	Мер комуни Maire
Округ Arrondissement (у комунах з особливим статусом Париж, Марсель, Ліон)	Рада округу Conseil d'arrondissement	Мер округу Maire d'arrondissement	Мер округу Maire d'arrondissement

Також проаналізувавши процес децентралізації у Франції доцільно зазначити, що, на нашу думку, децентралізацію потрібно розглядати як потужний інструмент державного управління, ключове завдання якого не перерозподілити владу між державою та адміністративно-територіальними одиницями, а здійснити перерозподіл повноважень між ними з надання різноманітних публічних послуг населенню та різним юридичним особам у найбільш ефективний спосіб (наближення послуг із одночасною економією бюджетних витрат), з метою створення умов динамічного розвитку громад та держави в цілому.

Побудова моделі децентралізації в Україні, може мати свої національні особливості та засновані на національних особливостях положення, однак використання прикладів іноземних результативних практик є вагомим фактором пошуку української моделі розвитку, тому в сучасних умовах набувають актуальності питання використання міжнародного досвіду щодо якісної та ефективної децентралізації. Що стосується регіонального планування у Франції, то воно має в своїй основі закріплену у французькому законодавстві систему економічних районів і являє собою одну з головних функцій спеціальних регіональних комітетів економічного розвитку, що складаються з

представників місцевих і центральних органів виконавчої влади, регіональних «ділових груп», в які входять підприємці, економісти та інші фахівці з питань територіального розміщення виробництв, екологічного захисту і т.п.. Зазначені комітети обґрунтовують і розробляють проекти планів економічного і соціального розвитку кожного з районів, зокрема визначають розміщення нових виробництв. Такі проекти планів складають основу так званих контрактів, що укладаються центральним урядом і регіональними владними структурами. При цьому кожен плановий проект апробується Міжвідомчим комітетом з облаштування національної території. Основною складовою частиною контрактів є комплекс зобов'язань по виділенню держбюджетних асигнувань і надання банківських гарантій на конкретні проекти не тільки регіональної, а й загальнодержавної значущості. Необхідність планування в нинішньому його вигляді зумовлюється істотною роллю державного сектора в економіці Франції. На державних підприємствах створюється близько 10% національного доходу, виплачується понад 15% заробітної плати. Особливо велика роль держави в паливно-енергетичному секторі (газове господарство і виробництво електроенергії, в тому числі на АЕС); держава є власником багатьох важливих машинобудівних заводів, залізниць, аеропортів Парижа, ряду морських портів країни та ін..

У Франції накопичений досвід цілеспрямованого проведення регіональної інноваційної політики. Її провідниками виступають створювані на місцях так звані «платформи місцевої ініціативи», які за рахунок визначення специфіки регіону або місцевої громади вибирають інструменти, що дозволяють забезпечити більш стабільний розвиток території. Велика автономія при виборі рішення досягається завдяки місцевим фондам позик, різноманітності учасників (проектувальників, інвесторів, експертів), поділу повноважень органів, які фінансують та органів управління, а також самостійного визначення типів підтримуваних підприємств і їх спеціалізації. Франція почала свої реформи, юридично будучи вкрай унітарною державою з сильною бюрократією. Сьогодні і система державної влади, і система державного

управління, і весь державний механізм ґрунтуються на засадах і принципах децентралізації. Такий глибокий підхід до проблеми децентралізації публічного управління у Франції, є реальним механізмом забезпечення реалізації конституційного принципу, проголошеного у статті 2 Конституції Французької Республіки – «правління народу по волі народу і для народу». Можна також стверджувати, що французькі реформи є свідченням упровадження європейського принципу субсидіарності, відповідно до якого «центральна адміністрація залишає за собою тільки ті функції, що мають загальнонаціональний характер, або ті, що згідно з законодавством не можуть бути делеговані на місця».

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

3.1. Заходи і пропозиції покращення економічного розвитку регіонів в Україні

Необхідною умовою сталого економічного розвитку регіонів є розширення міжрегіонального та внутрішньо регіонального співробітництва, зниження імпорто залежності, що може бути забезпечено розвитком регіональних ланцюгів створення доданої вартості.

Зміцнення міжрегіональних відносин є важливим фактором економічного розвитку регіонів. Зміцнення міжрегіональних відносин передбачає три основні взаємопов'язані кроки: інформаційно-аналітичний, цільовий та реалізаційний. Інформаційно-аналітичний крок передбачає збір, систематизацію та аналіз матеріалів, які становлять необхідну інформаційну базу. Цільовий крок визначає можливі шляхи вирішення проблем, пов'язаних з міжрегіональним співробітництвом, формує цілі та завдання (з урахуванням національних цілей та регіональних завдань розвитку промисловості), висвітлює пріоритети роботи в цій галузі та розраховує можливі наслідки їх реалізації. Механізм цієї діяльності формується на етапі впровадження, який включає конкретний набір інструментів, які вибираються відповідно до сучасних умов та можливостей органів управління.

Актуальним завданням є розробка методів їх активізації, як одного з дієвих чинників економічного розвитку регіону. Відтворювальний підхід до управління економікою доводить, що для виробництва необхідні економічні ресурси, не тільки ті, що наявні у регіоні, але і завезені з інших регіонів, а також наявність попиту в інших територіях на продукцію, що випускається в ньому [20, с. 173]. Це обумовлює залежність регіонів від міжрегіональної економічної інтеграції і робить економічне співробітництво між ними істотним

фактором розвитку їх промисловості. Важливість міжрегіонального співробітництва підтверджується рядом наукових теорій.

Інформаційно-аналітичний етап передбачає збір, систематизацію та аналіз матеріалів, що становлять інформаційну базу для розвитку міжрегіонального співробітництва та включають дані, надані органами статистики; дані відповідних структурних підрозділів органів влади; дані експертних оцінок, отримані шляхом проведення спеціальних опитувань. Спектр питань, що розглядаються на даному етапі, має включати: оцінку сучасного стану, основних тенденцій і закономірностей розвитку міжрегіональних зв'язків; аналіз кон'юнктури промислового ринку регіону; виявлення та систематизацію передумов, обмежень і проблем розвитку міжрегіональних зв'язків.

На цільовому етапі визначаються можливі варіанти вирішення проблем міжрегіональних зв'язків регіону, формуються цільові орієнтири і завдання розвитку міжрегіонального співробітництва (з урахуванням загальнонаціональних цілей і регіональних завдань промислового розвитку), виділяються пріоритетні напрямки в цій сфері, прораховуються можливі наслідки їх реалізації. Як методична база, на даному етапі можуть використовуватися методи SWOT і PEST-аналізу. Це дозволить дати характеристику стану і оцінку впливу зовнішнього середовища на досліджуваний об'єкт з метою вироблення методів і способів адаптації та реагування на зміни в зовнішньому оточенні, а також систематизувати результати детальних обстежень і обґрунтувань в судження, що стосуються переваг або недоліків досліджуваного об'єкта.

На рівні законодавства досі немає чіткого визначення поняття «об'єднана територіальна громада» (яке вже змінено на «територіальна громада»). Законодавча несформованість ускладнює реалізацію утилітарних засад політики держави в економічному розвитку територіальних громад, на регіональному та державному рівнях створюються протиріччя управління, тому стримується розмежувальний процес комунальних та державних земель, цим перешкоджається визначення чітких меж територій, що підпадають під

юрисдикцію територіальних громад, у зв'язку з цим знижується ефективність функціонування органів самоврядування на місцевому рівні, ускладнюється процес формування здатних територіальних громад та призводить до того, що переважають неформальні інститути над формальними [29].

В умовах модернізації економіки важливим фактором розвитку регіонів виступає зміцнення економічного співробітництва з іншими регіонами країни. Воно допомагає наповнювати внутрішньо-регіональний ринок споживчими товарами і продукцією виробничо-технічного призначення, забезпечуючи виробникам постійне ввезення сировини і комплектуючих матеріалів; стимулює внутрішній ринок і збільшує внутрішній попит, сприяє диверсифікації економіки і зниженню бар'єрів при переміщенні ресурсів.

Активізація економічного співробітництва регіонів має ґрунтуватися на інституціональному та нормативно-правовому супроводі даного процесу, розвитку транспортної, інформаційної та іншої інфраструктури, використанні стратегічного планування соціально-економічного розвитку, прогнозуванні і моделюванні внутрішнього попиту, а також низки інших економічних інструментів. Все це дозволить виробити концепцію механізму державного регулювання міжрегіонального співробітництва. Її реалізація зміцнить міжрегіональні зв'язки регіонів і сприятиме подоланню негативних тенденцій в їх розвитку.

Функціонування законодавчих актів та документів економічного розвитку територіальних громад обмежується їх характером декларативності. В основному в цих документах не встановлено засобів та інструментів досягнення пріоритетних цілей, відсутні чіткі механізми фінансування та здійснення запропонованих заходів, несформовані алгоритми виконання положень програми. Недоцільним також є процес розроблення регіональних та державних програм розвитку територіальних громад, насамперед в плані організації публічних слухань та обговорень, залученості досвіду науково-дослідних аграрних установ та неурядових організацій, врахуванні ідей представників органів місцевих рад та територіальних громад [25]. А також

відсутність дієвих механізмів тактико-оперативного коректування виконання програм економічного розвитку територіальних громад.

Розвиток територіальних громад визначається відсутністю належного дорожньо-транспортного з'єднання, достатньої кількості об'єктів, фінансової, ринкової, інноваційної, підприємницької, побутової, комунікаційної, соціальної та культурної інфраструктури. Несформованість цих чинників перешкоджає розвитку підприємницької діяльності, створенню міжгосподарських об'єднань, налагодженню міжнародного співробітництва та поглиблює периферійний тип розвитку цих територій.

Основна мета децентралізації полягає в забезпеченні високої якості надання адміністративних та управлінських послуг для всього населення громади, а також зменшити та позбутися корупції. Відсутність якісних кадрів (спеціалістів), які зможуть самостійно та неординарно, з новими ідеями вести об'єднання громад, може стати причиною невдалих реформ.

В даний час є невирішеним питання щодо запровадження в Україні ефективної системи професійного навчання, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів в органах місцевого самоврядування. Отже, невід'ємною складовою в сфері децентралізації влади являється управління людськими ресурсами.

Людські ресурси відображають не тільки базис всієї економічної системи, оскільки люди виступають як економічний ресурс, але і забезпечують її соціальну цілісність та спроможність до реалізації реформ на регіональному рівні.

Управління персоналом полягає в забезпеченні розвитку ефективної системи державного управління для забезпечення добробуту всього населення. Процес управління людськими ресурсами виконує важливу оперативну та управлінську функції, які забезпечує служба управління кадрами, а також усі інші рівні управління в організації. Підтримка сучасних й ефективних функцій управління персоналом на рівні органу місцевого самоврядування також пов'язана зі зміною менталітету виборних посадовців та працівників щодо

державного управління, його здійснення, а також послуг, які надають громадянам [51].

Сьогодні практично жодна держава не здатна повною мірою задовільнити населення всіма соціальними благами, тим більше з використанням сучасних стандартів і технологій, як цього вимагають сучасні реалії. Зарекомендований у світовій практиці тимчасовий договір на передачу у користування бізнесом окремих об'єктів державної власності, переважно інфраструктурних об'єктів, але й соціальних об'єктів, із можливістю державного контролю засвідчує актуальність застосування в Україні. Державно-приватне партнерство дає можливість залучити значні фінансові ресурси в суспільний сектор економіки країн, що розвиваються, а також внести різні технологічні та організаційні інновації. Особливо виділяють проблему високого загального стану інфраструктурного будівництва та державних послуг, при цьому для більшості із цих країн бюджетні кошти залишаються обмеженими [35].

Поняття збалансованого розвитку території поєднує в собі три складові: економічну, соціальну та екологічну. Для досягнення збалансованого розвитку між даними складовими суспільство повинно надати можливість здійснення переходу до розвитку, в якому завжди будуть наповнені ресурси (людські, природні, фінансові).

Населення територіальних громад, зокрема сільських, позбавлене можливості отримання якісних побутових, освітніх, соціальних, культурних та медичних послуг, які переважно надаються в містах, районних та обласних центрах. Також варто зазначити про низьку функціональну здатність інфраструктури сільських територій, що входять до складу територіальної громади, що обмежує об'єми розвитку їх інституціонального забезпечення, що проявляється у його дисбалансах, невідповідності та недосконалості сьогоденним вимогам і потребам, збільшенні частини трансакційних витрат у діяльності суб'єктів господарювання; непоширеності практики співпраці громадських і неурядових організацій з органами місцевого самоврядування.

Державно-приватне партнерство необхідне й тому, що, залежно від місцевих вимог і інтересів обох партнерів, існує величезна різноманітність щодо складу, розроблення і реалізації державно-приватного партнерства. Усі ці особливості прописуються в угоді між державами і приватними партнерами, в яких фіксуються цілі, стандарти, взаємні ролі та обов'язки, розподілені ризики і преференції. Слід відзначити сталу тенденцію позитивної динаміки зростання кількості укладених договорів про державно-приватне партнерство. Станом на 01.01.2021 р. укладено 192 договори на умовах державно-приватного партнерства, як показано на рис. 3.1. [48].



Рис. 3.1. Кількість укладених договорів про державно-приватне партнерство станом на 01.01.2021 р.

Депресивність характеру розвитку територіальної громади визначається монофункціональністю регіональної економіки та відсутністю робочих місць, що зумовлює міграційні процеси сільського населення до міста у пошуку роботи, та деградація людського чиннику в сільській місцевості. Такі тенденції посилюють дію нестабільних впливів інституціональних факторів на економічний розвиток територій, перш за все, в плані перешкоджання процесів формування інститутів українського села, освіти, громадянського суспільства, культури, місцевого лідерства та сім'ї [50].

Низка дослідників проводили опитування серед населення уже створених територіальних громад. До уваги брались головні проблеми, які впливали на

розвиток соціально-економічного забезпечення, як показано на рис. 3.2. [50].

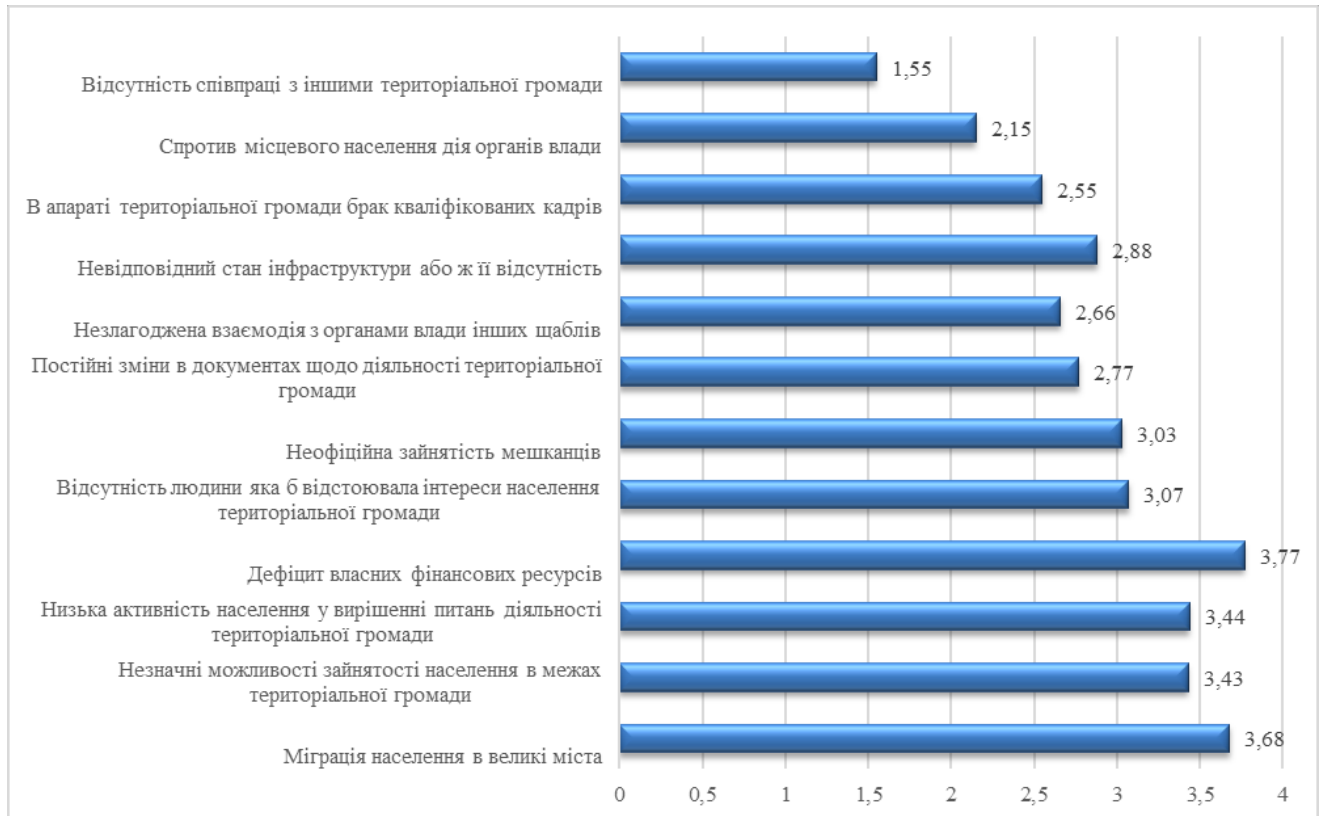


Рис. 3.2. Проблеми розвитку територіальних громад за рівнем напруженості (1 – незначне, 5 – актуальне)

З даного опитування визначено, що 44% населення вважають відсутність співпраці з іншими громадами проблемою розвитку територіальних громад, в той час, як дана проблема становить незначний рівень напруженості та складає 1,55. Лише 6% населення вважають міграцію населення в великі міста проблемою, при тому, що вона є найактуальнішою з усіх інших, що перераховані в дослідженні.

Також, серед негативних ознак, виділяють відсутність чіткого розмежування між повноваженнями місцевих державних адміністрацій та органами місцевого самоврядування (відповідно до законодавства 76 повноважень є дублюючими один одного), що перешкоджає побудові ефективного механізму контролю за їх виконанням.

Світові та європейські напрямки щодо трансформації політичного, економічного та соціального розвитку країни, основою яких є ефективні

вектори зростання економіки, супроводжуються досить суттєвими змінами систем, на національному рівні, управління державним, регіональним, економічним розвитком. Дані зміни виробничого потенціалу та продуктивних сил обумовлені зниженням ефективності реалізації структурно-інноваційної схеми економічного розвитку регіонів в умовах децентралізації, а також внаслідок фінансової кризи, вони вимагають більшого втручання в державне регулювання економічного розвитку регіонів.

Система державного регулювання економічного розвитку регіонів, в процесі реформування місцевого самоврядування та в умовах державної економічної регіональної політики, повинна спиратися на нестабільність економічного розвитку регіону та країни як на національному рівні, так і на всіх рівнях управління економікою. Для підвищеного рівня конкурентноспроможності економіки необхідною умовою являється розробка стратегічних документів і досягнення європейського рівня розвитку економіки.

Виклики нестабільного внутрішнього та зовнішнього середовища розвитку регіонів мають не стримувати, а стимулювати впровадження стратегічних планів та програм у рамках державного управління та державної політики економічного розвитку регіонів. При цьому арсенал методів та інструментів має застосовуватися з метою досягнення синергетичного ефекту та процесів самовідтворення регіональних економічних систем. Узгодженість методів та інструментів має відбуватися з урахуванням трендів та векторів реалізації національної та європейської регіональної політики, а також з урахуванням кращих практик.

Кожна територіальна громада самостійно (на підставі методичних рекомендацій) повинна розробляти стратегії розвитку на довгостроковий період. Виходячи з вище запропонованого методичного підходу до оцінки стану інституціонального забезпечення економічного розвитку територіальних громад, було розроблено стратегії розвитку територіальних громад.

Досить зручним способом для порівняння різних стратегічних секторів ведення економічної діяльності, в яких функціонують господарюючі суб'єкти,

підприємства, регіони або інші господарські одиниці, є розроблена Бостонською консалтинговою групою класифікаційна матриця [26].

Матриця Бостонської консалтингової групи є першим методом портфельного аналізу. Вона була розроблена у шести десяти роки минулого століття. Матриця Бостонської консалтингової групи призначена для того, щоб визначити місце підприємства на ринку і від нього будувати стратегічні плани та прогнози. На основі даного аналізу можливо створити власну матрицю, яка б давала можливість визначити стратегії інституціонального забезпечення економічного розвитку регіонів. В залежності від того, в якому квадранті матриці перебуває регіон, можливо визначити, яка стратегія розвитку потрібна тому чи іншому регіону. Таким чином, на основі матриці The Boston Consulting group можна сформувані такі альтернативні стратегії інституціонального забезпечення економічного розвитку регіону, як показано на рис. 3.3..

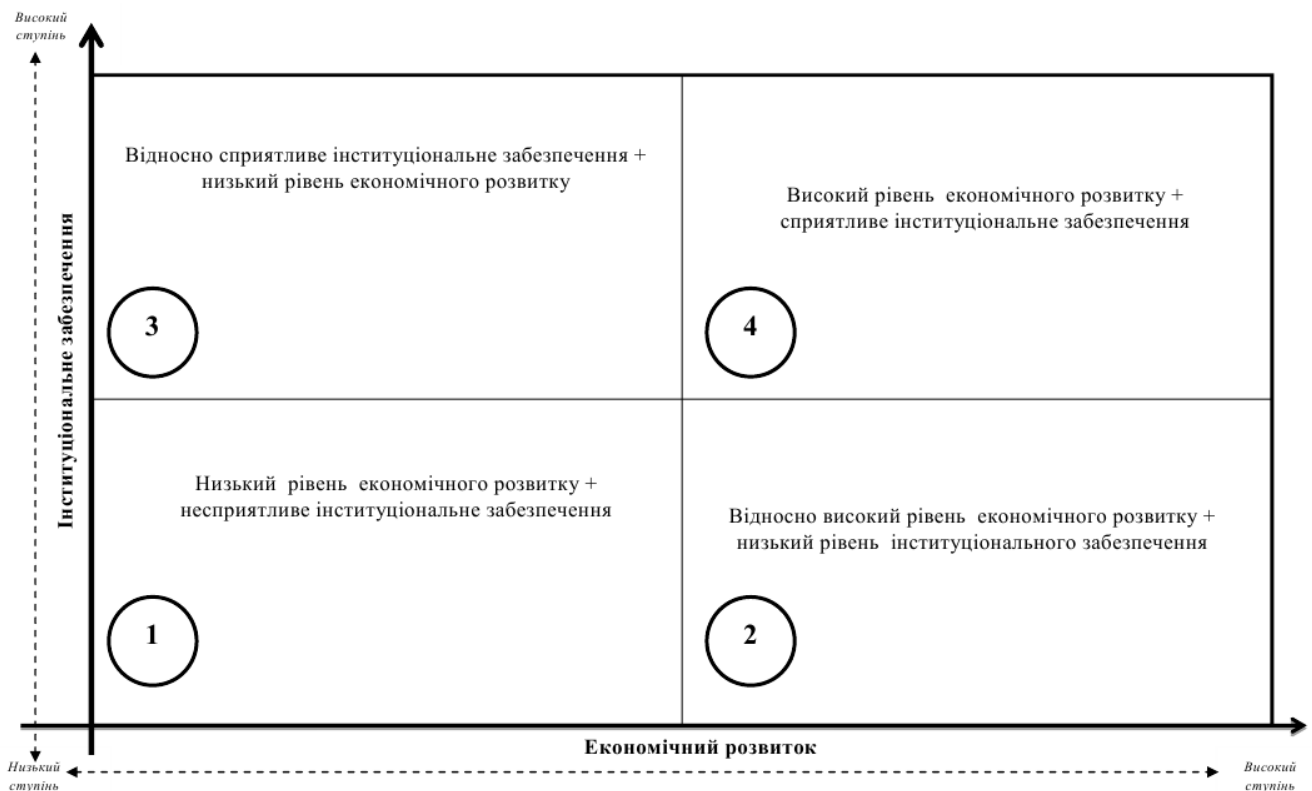


Рис. 3.3. Матриця узгодження рівнів економічного розвитку та інституціонального забезпечення регіонів для обрання відповідних стратегій розвитку

Стратегія 1. «Забезпечення економічного розвитку та інституціонального забезпечення регіонів» – при даній стратегії регіон, що займає позицію 1 потребує значного втручання в інституціональне забезпечення економічного розвитку регіону. Тобто, знаходження регіону в даному квадранті матриці виявляє низький рівень економічного розвитку та несприятливе інституціональне забезпечення.

Для формування стратегій економічного розвитку регіону необхідно покращити свою інституціональну та економічну складову.

Стратегія 2. «Збереження економічного розвитку» – це стратегія для регіонів, які перебувають в позиції 2, причому сильні регіони – це ті, що знаходяться на стадії економічного розвитку, які ще розвиваються хоч і не швидкими темпами. Зберігаючи економічний розвиток, регіони виходять на стадію розвитку інституціонального забезпечення. При цьому економічний розвиток зберігається, а потребує вдосконалення інституціональне забезпечення. Згідно методики, яка була викладена вище, формальна офіційна, неформальна інституціональна складова та інституції потребують подальшого розвитку. Потрібна готовність регіону до розвитку реформ та змін.

Стратегія 3. «Збереження інституціонального забезпечення» – відносно сприятливе інституціональне забезпечення при низькому рівні економічного розвитку. В даній стратегії регіони мають відносно високу готовність до розвитку і відносно сприятливе інституціональне забезпечення, проте потребують важелів підтримки економічного розвитку. Фінансово-бюджетна, інфраструктурна складова та функціональний базис потребують значного втручання з боку держави, органів самоврядування та інших (позиція 3).

Стратегія 4. «Збереження сприятливого інституціонального забезпечення економічного розвитку регіонів». В даній стратегії регіони являються досить розвиненим, мають високий ступінь інституціонального забезпечення та достатній економічний розвиток (позиція 4). Проте така ситуація склалася відносно інших регіонів України, для яких потрібні важелі досягнення міжнародної спроможності. Тому питання економічної спроможності

територіальних громад постає на перше місце.

Виходячи з Матриці узгодження рівнів економічного розвитку та інституціонального забезпечення регіонів, для обрання відповідних стратегій розвитку та на основі методичного підходу було визначено, яка стратегія розвитку регіону потрібна тій чи іншій області рис. 3.4.

Дані рис. 3.4 свідчать, що більшість регіонів України знаходяться в центрі Матриці та потребують як економічного розвитку, так і розвитку інституціонального забезпечення.

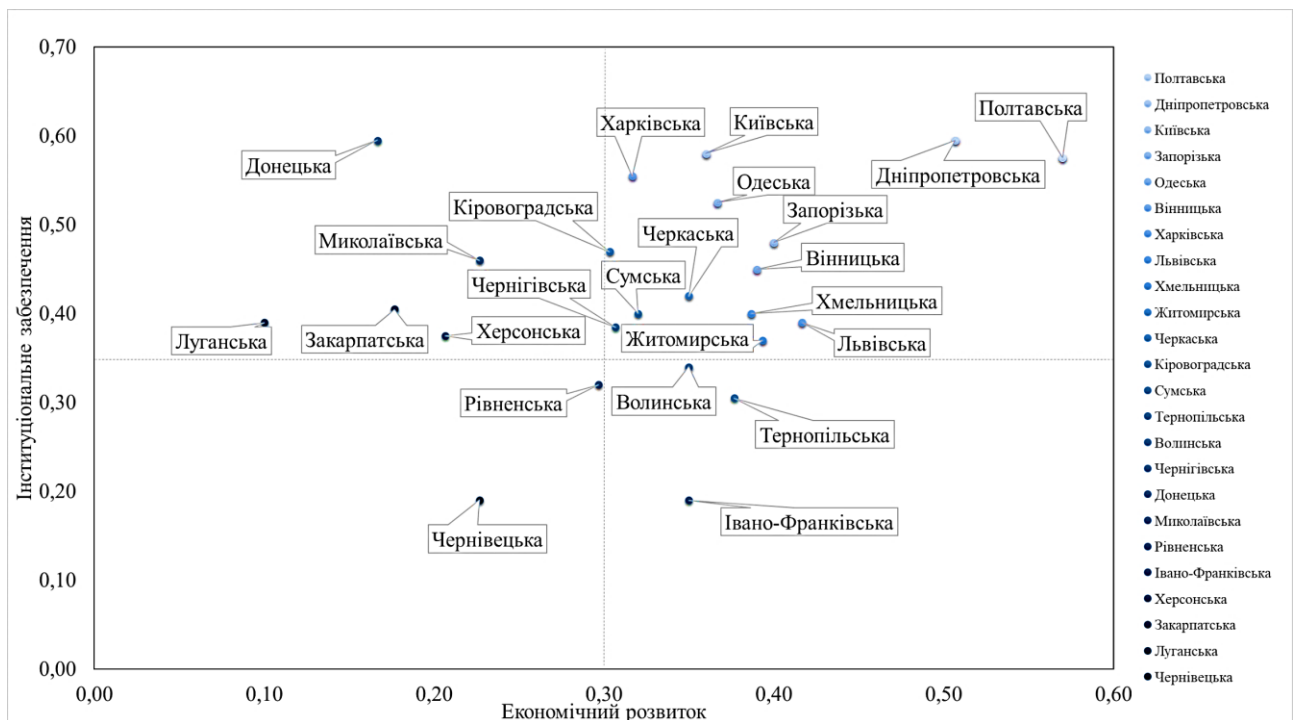


Рис. 3.4. Матриця узгодження рівнів економічного розвитку та інституціонального забезпечення регіонів України по областях

Згідно методики оцінки стану інституціонального дослідження економічного розвитку регіонів перше та друге місця посідають Полтавська та Дніпропетровська області. Дані області знаходяться в Стратегії розвитку №4 «Збереження сприятливого інституціонального забезпечення економічного розвитку регіонів», тобто дані регіони мають сприятливе інституціональне забезпечення економічного розвитку регіонів. Також, в позиції 4 знаходяться

Київська, Запорізька, Одеська, Вінницька, Харківська, Львівська, Хмельницька, Житомирська, Черкаська, Кіровоградська та Сумська області.

Найнижчі позиції займають Луганська та Чернівецька області, які потребують стратегію розвитку № 1 «Забезпечення економічного розвитку та інституціонального забезпечення регіонів», тобто як з боку розвитку інституціонального забезпечення, так й економічного розвитку. В даній позиції також знаходиться Рівненська область. В позиції № 2 Волинська, Тернопільська та Івано-Франківська області, в яких розвинений відносно високий економічний розвиток, проте низький ступінь інституціонального забезпечення. Всі інші області займають позицію № 3.

Основними напрямками покращення стану забезпечення економічного розвитку регіонів України мають бути:

- збільшення обсягів промислового виробництва в регіонах на основі застосування економічних, адміністративних та інших стимулів;
- забезпечення збалансованості розвитку окремих видів економічної діяльності та промисловості, зокрема, на засадах смарт-спеціалізації;
- сприяння зменшенню дивергенцій в різних складових економічного розвитку регіонів, зокрема за такими показниками як рівень доходів на душу населення тощо;
- удосконалення розвиненої системи господарювання, здатної ефективно відтворювати економічні ресурси на засадах життєздатності, сталості;
- забезпечення покращення економічного, фінансового, матеріального, соціального та кадрового, інформаційного та іншого забезпечення інституціональної складової розвитку регіонів в умовах реформи;
- збільшення кількості міжрегіональних угод, горизонтальних зв'язків, які можуть стати основою для взаємодії регіонів в багатьох напрямках. Горизонтальні зв'язки - це основа відносин між регіонами для побудови сталих ланцюгів економічного обміну, розподілу праці та формування засад економічної спеціалізації;
- забезпечення сталого економічного розвитку регіонів, створення

можливостей для ефективного зростання кожного регіону на основі стандартизованого комплексу внутрішніх факторів та умов розвитку регіонів;

– модифікація територіальної структури органів місцевого самоврядування зі встановленням чіткого розподілу повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

3.2. Напрями удосконалення державного стратегічного управління регіональним розвитком в умовах децентралізації в Україні

Децентралізація ускладнює процеси державного стратегування, оскільки передбачає посилення ролі таких суб'єктів, як органи місцевого самоврядування з більшим обсягом повноважень та можливостей до розвитку, а отже, інтересів, і одночасне суттєве скорочення можливостей центральних органів влади безпосередньо керувати процесами розподілу і перерозподілу різноманітних ресурсів (фінансових, кадрових, природних, інформаційних, організаційних тощо).

Перерозподіл повноважень і відповідальності на користь громад та регіонів означає також зміни у процедурах прийняття і реалізації рішень, що потребує якісно нових механізмів їх узгодження та координації.

Одним із найбільш досконалих механізмів, при якому досягається ефективність державного стратегічного управління регіональним розвитком в умовах децентралізації, є багаторівневе управління.

Зокрема, багаторівневе управління дозволяє віднайти альтернативу ієрархічності у прийнятті рішень при запровадженні стратегічних підходів до розвитку країни, регіонів та громад. Воно активно використовується в практиці публічного управління розвинених країн.

Вона складається з трьох територіальних рівнів – національного, регіонального та місцевого, кожен з яких має певну систему органів влади.

Національний рівень представлений центральними органами – парламентом, що складається із 349 депутатів, уряду, його територіальними

представництвами на регіональному рівні (графств/округів) а також іншими центральними органами виконавчої влади. Регіональний рівень публічного управління представлений двадцятьма радами графств, що обираються і відповідними органами регіональної виконавчої влади та м. Готланд, що має статус графства/округу.

Місцевий рівень ідентифікується муніципалітетами із відповідними органами самоврядування, кількість яких налічує 290. Чіткий перелік повноважень та відповідальності, закріплених законодавчо за кожним рівнем публічного управління дозволяє відповідним органам влади спільно розв'язувати проблеми розвитку територій різного масштабу – від країни до муніципалітету. Проте необхідно підкреслити, що існування подібної моделі багаторівневого управління можливе тому, що у Швеції завершена як адміністративна, так і політична децентралізація, що дозволило на місцевому та регіональному рівнях запровадити повноцінне самоврядування. Кожен із субнаціональних територіальних рівнів – місцевий та регіональний – має власні органи самоврядування, які обираються і звітують безпосередньо перед населенням, що обирає ці органи.

Кожен з цих рівнів влади має власну систему податкових та інших надходжень. Ці дві ознаки – органи влади, що формуються відповідними виборцями та певний обсяг власних бюджетних надходжень – основні ознаки завершеної децентралізації (трьох її типів – адміністративної, фіскальної та демократичної, чи політичної). Чіткий розподіл повноважень та наявність власних ресурсів – основа для узгодження завдань, механізмів, способів вирішення проблем розвитку території будь-якого масштабу.

Натомість, організація подібної системи публічного управління в Україні потребує певної інституалізації. Зокрема, щодо обласного та районного (регіонального) рівнів самоврядування можна фіксувати наявність лише окремих складових елементів політичної децентралізації: виборність представницьких органів, наявність території власної юрисдикції, власний бюджет, який, проте, в основному формується за рахунок коштів державного

бюджету і розподіляється між територіальними громадами або слугує джерелом фінансування виконання спільних проектів, а також коштів, залучених на договірних засадах із місцевих бюджетів (територіальних громад) для реалізації спільних соціально-економічних та культурних програм.

Відсутність власних податків, створених відповідними радами виконавчих органів, підконтрольних і підзвітних цим радам, робить цей рівень місцевого самоврядування в Україні достатньо слабким у розв'язанні регіональних проблем розвитку [44].

Виходячи із наведеного, вважаємо, що створення повноцінної системи багаторівневого управління є основною необхідною умовою ефективного використання стратегічних підходів у державному управлінні регіональним та місцевим розвитком.

Другою умовою успішного стратегування регіонального розвитку є створення в Україні цілісної системи стратегічного управління в цілому.

Як відмічають вітчизняні науковці, сучасне становище стратегічного управління в Україні свідчить про його фрагментарність та правову невизначеність. Стратегії, різні за масштабом, сферами суспільного життя, терміном дії, регулярно приймаються центральними органами влади (Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України), центральними та місцевими органами виконавчої влади, їх структурними підрозділами, а також органами місцевого самоврядування різних територіальних рівнів. Водночас, відповідна законодавча база для їх появи та реалізації створена лише частково; відсутнє також визначення терміну «стратегія» як нормативно-правового документу, підготовка якого певним чином формалізована на державному рівні. Існує парадоксальна ситуація, коли стратегії приймаються чи схвалюються органами влади, у подальшому ними реалізуються та оцінюються без чіткого формування вимог до кожного із складових стратегічного процесу.

Діяльність різних гілок і рівнів влади по створенню системи стратегування не є взаємоузгодженою та націленою на досягнення цілей,

сформованих на основі вибору у конкретний історичний період суспільних цінностей, інтересів та потреб членів суспільства, реалізація яких здійснюється за їх участю з метою отримання суспільної вигоди в умовах прийнятної суспільної вартості [45].

В цілому розвиток стратегічного управління в Україні здійснюється у форматі одиничних і слабо пов'язаних між собою акцій поза контекстом загальних системних перетворень суспільства, економіки та управління.

Концептуалізуючи основні напрями удосконалення стратегування регіонального розвитку в державі, зазначимо таке:

1. Стратегічне планування на національному рівні має спиратися на головну – генеральну стратегію, яка визначає ключові засади розвитку країни на певний період часу. Практика різних країн свідчить, що найбільш оптимальним терміном, на який приймається така стратегія є термін, що визначає тривалість політичного циклу в країні, тобто час, на який обирається законодавча влада в державі. Дана стратегія має бути затверджена Верховною Радою України і таким чином отримати певний правовий статус, який передбачає обов'язкове виконання її положень усіма учасниками стратегічного процесу. Це дозволить з одного боку, забезпечити такий стратегічний документ від змін, викликаних змінами в центральних органах влади, а з іншого, зафіксувати ряд рішень, які мають визначити діяльність усіх органів влади, забезпечити обрані рішення від зміни політичної кон'юнктури.

2. Генеральна стратегія є тим стратегічним документом, на який спираються усі центральні та місцеві органи виконавчої влади при розробці державних стратегічних документів галузевого чи територіального спрямування. Такі стратегії доцільно затверджувати на рівні Кабінету Міністрів України, але одночасно можна законодавчо передбачити процедуру їх погодження у відповідних комітетах Верховної Ради України, що посилить взаємоузгодженість у прийнятті рішень законодавчої і виконавчої гілок влади, зокрема при плануванні державного бюджету, різних загальнодержавних програм та планів. Обов'язковою вимогою для державних стратегій доцільно

передбачити горизонтальну (між центральними органами виконавчої влади) і вертикальну (між центральними та місцевими органами виконавчої влади) координацію, як у процесі їх розробки, так і реалізації, моніторингу та оцінювання з метою мінімізації можливого дублювання у прийнятті рішень чи виникненні проблем при прогалинах у визначенні повноважень чи відповідальності.

3. Надзвичайно важливим вбачається запровадження постійного аналізу взаємопов'язаності скоординованості різноманітних стратегій, що прийняті Урядом, Президентом України, центральними органами виконавчої влади і на предмет узгодження цілей, завдань, термінів реалізації і т.п. Такий аналіз має унеможливити існування цілей в різних стратегіях, які протирічать одна одній.

По суті, йдеться про складання в рамках держави стратегічної матриці, яка дозволяє координувати реалізацію усіх цих стратегій, у тому числі в адміністративно-територіальних одиницях з метою досягнення найбільшого соціально-економічного ефекту.

В цілому ж, як відзначають науковці [45], система стратегування на національному рівні має бути законодавчо визначена. Вона повинна врегулювати перелік обов'язкових документів, які віднесені до стратегічних, визначити їх особливості по змісту і способу прийняття та виконання, а також регламентувати їх ієрархічність, координованість, забезпечення ресурсами.

Доцільно визначити повноваження всіх суб'єктів, що мають право розробляти стратегічні документи, їх відповідальність за взаємоузгодженість, як вертикальну, так і горизонтальну, усіх цілей та пріоритетів.

4. Одна з таких державних стратегій – державна стратегія регіонального розвитку (ДСРР) – також повинна формуватися на основі генеральної стратегії, враховувати часовий період її існування, та цілі і завдання, визначені нею [24].

ДСРР доцільно законодавчо зробити предметом узгоджень між центральними органами виконавчої влади та Кабінетом Міністрів України і Верховної Ради України на рівні парламентських комітетів, оскільки дана стратегія стосується усієї території країни, усіх місцевих органів влади та

органів місцевого самоврядування. Верховна Рада України мала б враховувати фінансові ресурси, необхідні для реалізації програм та заходів, визначених ДСРР, при розгляді державного бюджету країни.

5. Важливою складовою ДСРР має стати механізм координації, запроваджений на центральному рівні серед центральних органів виконавчої влади. Будь-яке рішення, ініційоване Урядом має оцінюватися з точки зору його впливу на певну територію: на різні групи населення та бізнесу – вигоди та витрати, а також екологічних, соціальних проблем, що виникатимуть, чи навпаки вирішуватимуться. Отже, доцільно запровадити оцінку територіального впливу нормативно-правових актів, без якої не приймати жодного такого акту. Подібні оцінки вже давно запроваджені у ЄС. Друга складова координації – регулярні «українські семестри» (за прикладом європейських семестрів) – наради з проблем регіонального розвитку на рівні Уряду, Урядового комітету за участю широкого представництва органів влади і самоврядування регіонів. На таких нарадах обговорюються вирішення проблем розвитку конкретного регіону. Подібне уможливить синхронізацію та координацію дій та рішень усіх органів виконавчої влади та місцевих органів, особливо важливих у проектах створення чи оновлення транспортної регіональної, міжрегіональної, внутрішньо регіональної інфраструктури, регіональних ринків праці (доступ до економічно активних територій), соціальної допомоги, освітнього та медичного простору у цілісному баченні їх розвитку (об'єкти надання соціальних послуг можуть будуватися, створюватися в рамках декількох регіонів). У цьому ж контексті корисним будуть спільні – декількох ключових центральних органів виконавчої влади – рекомендації від Уряду або від Урядових комітетів органам місцевого самоврядування щодо бажаних кроків у спільному вирішенні проблем території (такі рекомендації є започаткованою в рамках стратегії Європа 2020 в ЄС вже усталеною практикою).

6. Окремо доцільно звернути увагу на результативність запровадження протягом тривалого часу Президентами України такої форми координації державних органів питань регіонального розвитку як ради регіонів.

Необхідність найвищого рівня координації була усвідомлена ще на початку формування української державності: практично увесь цей період існували Рада регіонів, або Національна рада з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, чи Національна рада з питань державного управління та місцевого самоврядування, Рада регіонального розвитку метою створення яких (у тому числі) визначалося здійснення ефективної політики регіонального розвитку.

Подібний координаційний інструмент існує сім років на рівні Кабінету Міністрів у вигляді спеціальної комісії. Така комісія створена постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку» [17].

Згідно із затвердженим положенням, комісія визначена як тимчасовий консультативно-дорадчий орган Кабінету Міністрів України, який утворений з метою забезпечення узгоджених дій центральних та місцевих органів виконавчої влади під час прийняття та виконання рішень з питань державної регіональної політики, соціально-економічного розвитку регіонів, окремих територій.

Крім традиційних (розгляд пропозицій за окремими питаннями здійснення регіональної політики) до сфери діяльності комісії були віднесені важливі координаційні функції з визначення критеріїв оцінки реалізації державної регіональної політики, а також проведення оцінки впливу центральних органів виконавчої влади на рівень розвитку регіонів. Тим самим закладені елементи механізму визначення синергетичного ефекту різних сфер політики на регіональний розвиток. Проте проіснувавши два роки, ця комісія рішенням Уряду була спочатку ліквідована, а у вересні 2015 р. знов створена [17]. Нове рішення Уряду не змінило статус комісії та фактично продублювало основні завдання. Новим для неї було визначено завдання проводити стан

виконання Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. та плану заходів з її реалізації, регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації, угод щодо регіонального розвитку, інвестиційних програм та проектів. Здійснений аналіз засвідчив, що інформація про те, що це завдання здійснювалося, у офіційних джерелах відсутня.

Отже, існування у різних формах інститутів узгодження інтересів та забезпечення ефективної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування та забезпечення координації дій органів виконавчої влади із забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики, зокрема з обов'язковим залученням органів місцевого самоврядування до формування та реалізації державної регіональної політики, а також до узгодження галузевих прогнозів розвитку регіонів із стратегічними завданнями державної регіональної політики у вигляді консультативно-дорадчого органу при Президентові України та Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку при Кабінеті Міністрів України протягом усього часу функціонування виявилися недостатньо ефективними, що підтверджує нагальну потребу чіткого розмежування повноважень між органами влади різних територіальних рівнів, створення завершеної системи багаторівневого управління і законодавчого визначення механізмів координації у прийнятті рішень цими органами влади. В іншому випадку процес стратегування буде позбавлений сутнісних переваг стратегічного управління: спільним, узгодженим рішенням визначати ряд цілей, яким підпорядковувати діяльність усіх певний період часу і таким чином вирішувати проблеми розвитку тієї чи іншої території – громад, регіонів країни в цілому.

7. Іншою, крім фінансування, важливою проблемою Державної стратегії регіонального розвитку є фактична незацікавленість органів місцевого самоврядування в її реалізації, оскільки цілі і завдання ДСРР не гармонізовані із цілями та завданнями стратегічних документів обласних рад. Використання для синхронізації цілей і завдань регіонального розвитку на державному та субнаціональному (обласному, районному) рівнях Державного фонду

регіонального розвитку є суто формальним актом, оскільки не слугує інструментом їх узгодження. З метою подолання подібних розривів доцільно використовувати механізм укладання угод між обласними радами та Кабінетом Міністрів України щодо регіонального розвитку, передбачений Законом України «Про стимулювання розвитку регіонів» [8], але даний узгоджувальний управлінський механізм працюватиме у повній мірі лише після завершення політичної децентралізації на регіональному (обласному та районному) рівнях. Згідно з ним спільні пріоритетні напрями мають визначатися на основі Державної стратегії розвитку та регіональних стратегій. Доцільним також вбачається відпрацювання в рамках ДСРР системи оцінювання не тільки актів законодавства, що готуються, але й оцінювання процесу реалізації Стратегії, а також наслідків її реалізації (після 2-3 років з моменту завершення).

8. Враховуючи що Кабінет Міністрів України приступив до формування нової Державної стратегії регіонального розвитку на період після 2020 р. та те, що 2 вересня 2019 р. під час зустрічі з керівництвом Верховної Ради, Кабінету Міністрів та правоохоронних органів Президент України В. Зеленський окреслив першочергові завдання у сфері децентралізації та регіональної політики та доручив затвердити нову державну стратегію регіонального розвитку на 2021-2027 рр. [34], вважаємо доцільним врахування, що її реалізація пов'язуватиметься із декількома політичними циклами (у зв'язку із виборами у період після 2020 р. органів місцевого самоврядування на новій основі – після завершення процедури створення ОТГ, реформ на обласному та районному рівнях і з відповідним подальшим розмежуванням повноважень) важливо ретельно обґрунтувати термін, на який вона передбачається. Готувати її на наступні 7 років при такій невизначеності, у т.ч. політичної – справа ризикована. Доцільніше обмежити її дію максимум 3 роками. Обґрунтуванням такого кроку може бути як період завершення реформ місцевого самоврядування, після якого повинні суттєво помінятися повноваження різних рівнів влади, у т.ч. щодо розвитку, так і те, що на розвиток території країни впливають анексія Криму та військові дії на Донбасі.

До цього ж складовою ДСРР має стати відновлення Донбасу і розв'язання проблем, пов'язаних із переселенцями.

9. Важливою складовою системи державного стратегування є створення механізму узгодження прийняття рішень органами місцевої влади (органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади) на рівні областей, районів. Йдеться, насамперед, про синхронізацію прийняття та реалізацію цілей, завдань різних учасників стратегічних процесів на регіональному рівні. На нинішньому етапі розвитку з цими завданнями обласні ради не справляються, оскільки відсутні механізми ідентифікації та правового регулювання інституту спільних інтересів територіальних громад в області, районі. На наш погляд, предметом таких спільних інтересів мали б виступати в регіонах публічні послуги, які законодавчо закріплені в рамках політичної децентралізації за регіональним (обласним, районним) рівнем місцевих органів влади. У такому випадку конструктивним вбачається законодавче запровадження системи договорів, угод тощо між місцевими органами влади різних територіальних рівнів. Подібний підхід значно розширює їх можливості в узгодженні місцевих інтересів та вирішення проблем шляхом прийняття спільних рішень.

Певний потенціал узгодження інтересів громад при реалізації заходів стратегічного розвитку має Закон України «Про співробітництво територіальних громад», прийнятий Верховною Радою України у червні 2014 р. [7]. Згідно зазначеного Закону, співробітництво може здійснюватися у формі:

- делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;
- реалізації спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;
- спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності –

інфраструктурних об'єктів;

- утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів;
- утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

Аналіз свідчить, що застосування цього інструменту відбувається доволі повільно. За даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства із часу прийняття вказаного Закону було станом на 28.08.2019 р. укладено 463 договори, більшість з яких передбачають співробітництво у формі реалізації спільного проекту (проектів).

Слід також відзначити, що договори про співробітництво мають коротко- та середньостроковий характер – від декількох місяців до 3 років. Фактично, лише невелика кількість договорів передбачає співробітництво у формі делегування завдань, спільного фінансування об'єктів або утворення спільного комунального підприємства.

Отже, подібний механізм має вузьке призначення, що стосується лише територіальних громад і ніяк не залучає до цього процесу органи місцевого самоврядування обласного та районного рівнів. Вбачається доцільним на законодавчому рівні значно розширити число учасників, задіяних у процесі регіонального та місцевого розвитку.

10. Багаторівневе управління передбачає можливість узгодження рішень, що приймаються як місцеві, так і державні органи влади. Подібні моделі вже впроваджуються в рамках стратегічного управління в різних країнах. Про французький досвід йшлося у попередньому розділі (розвиток метрополій).

Найбільш ефективний приклад застосування нового стратегічного підходу до розвитку в національному та регіональному вимірах є стратегія «Стратегія шести міст – відкриті та розумні послуги» (The Six City Strategy – Open and Smart Services) – унікальна стратегія сталого міського розвитку – розроблена шістьма великими містами Фінляндії: Helsinki, Espoo, Vantaa, Tampere, Turku та Oulu, які відіграють ключову роль у розвитку всієї країни.

Мета стратегії – використати найбільші урбанізовані регіони як середовища впровадження нових інновацій, посилення конкурентоспроможності в національному масштабі.

Таким чином, доцільним, на наш погляд, є законодавче запровадження договірного механізму узгодження програм, планів, заходів розвитку між державним рівнем – Кабінетом Міністрів України та органами місцевого самоврядування територіальних громад із залученням до цього громадських організацій, населення, бізнесу (це можна здійснити шляхом внесення відповідних норм у Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів»). Очевидно, що таке узгодження управлінських рішень має відбуватися в рамках прийнятої Державної стратегії регіонального розвитку.

Отже суттєве розширення можливостей використання договірних механізмів в діяльності учасників регіональних процесів розвитку уможливить створення системи взаємовідносин між органами влади різних територіальних рівнів (від місцевого до національного), яка забезпечить потенціал узгодження державних, регіональних та місцевих цілей, синхронізацію їх досягнення у часі та просторі.

Підсумовуючи викладене, відзначимо, що перераховані основні напрями удосконалення державного стратегічного управління мають спиратися на завершену систему багаторівневого управління, яка має стати результатом завершення політичної децентралізації в Україні з формуванням здатних забезпечувати регіональний та місцевий розвиток місцевих органів влади.

Узагальнюючи вищезазначене дає можливість запропонувати концептуальну схему державного стратегічного управління регіональним розвитком в Україні в умовах децентралізації рис. 3.6..

Вона побудована із врахуванням проблем, інтересів та цінностей населення, бізнесу та громадськості регіонів та громад. На національному рівні вони є предметом вирішення і впровадження Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Президентом України, іншими державними органами, а на регіональному рівні – місцевими органами влади регіонального

рівня та органами самоврядування громад. Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України здійснюють це через прийняття актів законодавства, правил, процедур, визначення повноважень, інституцій, використовуючи державні ресурси, розробляючи, національну генеральну стратегію, державні, структурні, галузеві та територіальні стратегії.

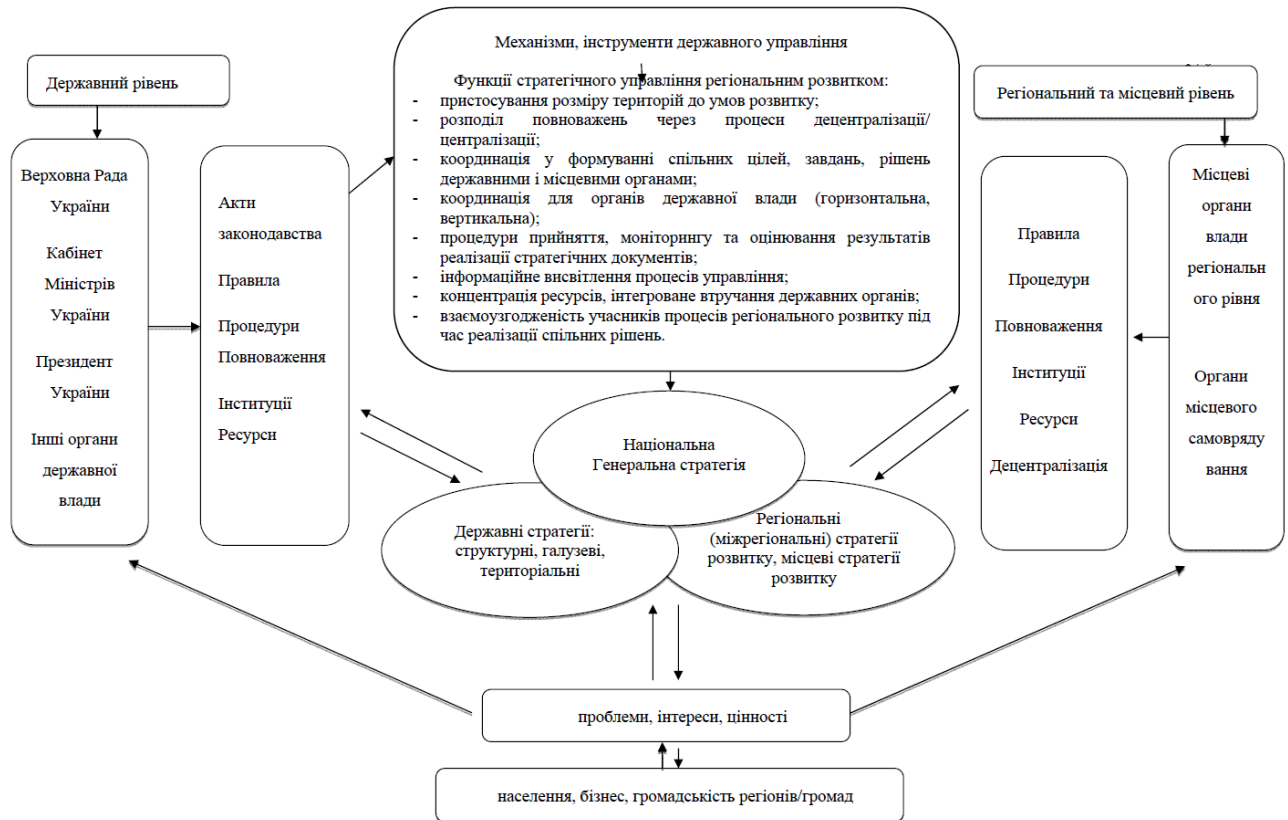


Рис. 3.6. Концептуальна схема державного стратегічного управління регіональним розвитком в Україні в умовах децентралізації

Місцеві органи влади регіонального рівня та органи самоврядування громад використовуючи власні та делеговані повноваження, правила, процедури, інституції, ресурси розробляють, координують, регіональні (міжрегіональні) стратегії розвитку, місцеві стратегії розвитку.

Одночасне використання ряду механізмів державного управління (організаційного, адміністративного, нормативно-правового, мотиваційного, бюджетного) та інструментів (можливі сценарії, ймовірні сценарії, кращі або нормативні сценарії, моніторинг, оцінювання, ситуаційний аналіз та SWOT-

аналіз, аналіз існуючих трендів та проектування на основі моделей. Сканування горизонтів, аналіз мегатрендів, сценарне планування, контракти різних типів) надає можливість реалізувати певні функції стратегічного управління, а саме:

- розподіл повноважень через процеси децентралізації/централізації;
- координацію у формуванні спільних цілей, завдань, рішень державними і місцевими органами;
- координацію органів державної влади, горизонтальна, вертикальна;
- процедури прийняття, моніторингу та оцінювання результатів реалізації стратегічних документів;
- інформаційне висвітлення процесів управління;
- концентрацію ресурсів, інтегроване втручання державних органів;
- взаємоузгодженість учасників процесів регіонального розвитку по реалізації спільних рішень.

Лише у таких умовах можливе забезпечення узгоджене та скоординоване формування та реалізація стратегічних документів різних територіальних рівнів, зокрема національної генеральної стратегії, державних галузевих, територіальних стратегій, регіональних та місцевих стратегій розвитку. Подібна схема передбачає створення в державі системи багаторівневого управління в результаті завершення політичної децентралізації.

ВИСНОВКИ

Узагальнення результатів дослідження дало підстави сформулювати низку висновків і рекомендацій, що мають теоретичне та практичне значення.

1. Теоретичні узагальнення наукових підходів до формування та реалізації державної регіональної політики дають підстави стверджувати, що сутність її полягає у досягненні взаємоузгодженості управлінських рішень органів публічної влади всіх рівнів, спрямованих на забезпечення соціально-економічного розвитку держави, регіонів, територіальних громад. В Україні впроваджується інтегрований підхід до її формування та реалізації, суть якого полягає у синергії розвитку секторальної, територіальної та управлінської складових, що передбачає зміцнення конкурентоспроможності регіонів на основі диверсифікації структури економіки за рахунок її оптимізації шляхом пріоритетного використання власних ресурсів для ефективної смарт-спеціалізації регіонів; забезпечення сталого та інклюзивного розвитку регіонів; зменшення рівня соціально-економічних диспропорцій між територіями; застосування єдиних на всіх рівнях підходів до формування ефективних прозорих фінансових механізмів забезпечення регіонального розвитку.

2. Обґрунтовано, що децентралізація – це складний системний механізм державного управління, який здійснюється державою за встановленими нею правилами і спрямований на розподіл повноважень, фінансів, кадрів за різними територіальними рівнями влади та є ключовим чинником формування і реалізації державної регіональної політики. Процеси впровадження децентралізації вимагають, з метою подолання ризиків послаблення державного впливу на проблеми стратегічного розвитку держави, регіонів, територіальних громад, розроблення та впровадження нормативно-правових засад, з конкретним визначенням механізмів і управлінських рішень в частині: чіткого встановлення на законодавчому рівні джерел фінансування заходів з реалізації власних і делегованих повноважень; подолання зростаючих асиметрій за рівнем фінансової спроможності та поглиблення диспропорцій внутрішньо-

регіональних і міжрегіональних асиметрій соціально-економічного розвитку територій; удосконалення методичного, інформаційного, аналітичного забезпечення та вирішення кадрових проблем, що дозволить уникнути формування локальних споживацьких пріоритетів та інтересів у об'єднаних територіальних громадах.

3. В результаті проведених оцінки стану інституціонального забезпечення економічного розвитку регіонів України доведено, що підвищення економічної спроможності територіальних громад є необхідним в аспекті успішної реалізації реформ місцевого самоврядування, децентралізації та адміністративно-територіального устрою, а формою організації економічно ефективного розвитку регіонів, здатного стимулювати розвиток території разом з її адміністративними, соціальними, управлінськими та іншими складовими є створення територіально-господарських систем, в яких на основі раціонального використання локальних ресурсів та ефективного включення до зовнішніх процесів економічного обміну, формування мережі горизонтальних зв'язків внутрішньо регіональної та міжрегіональної взаємодії, відбувається становлення спроможних, ендогенно стійких економічних систем.

Отже, доведено важливість наявності розвиненого функціонального базису в громадах (наявність виробництв або інших суб'єктів господарювання, які забезпечують високу концентрацію капіталу), це дозволяє адміністративно-територіальним системам перетворюватись на функціональні одиниці. Ключовою функцією територіально-господарських систем в територіальних громадах є підвищення концентрації господарської діяльності, що забезпечує досягнення ефекту синергії і сприяє покращенню стану інституціонального забезпечення, оскільки рівень економічного розвитку та інституціональна складова знаходяться у тісному взаємозв'язку і взаємодії.

4. Узагальнено напрями стратегічного управління регіональним розвитком у Франції. Це дало змогу виявити, що державне стратегічне управління національним розвитком і розвитком регіонів країни ґрунтується на еволюції управлінських механізмів від п'ятирічних національних планів до

програмного регулювання та «Білих книг». Державне стратегування спрямоване на створення умов для регіонального та місцевого зростання через адаптацію адміністративно-територіального устрою до вимог розвитку шляхом реформування (укрупнення регіонів з метою формування територіальних одиниць «європейського розміру», укрупнення комун на основі формування мережі метрополій, упорядкування розподілу повноважень між органами влади різного територіального рівня), створення загальної мережі міжмуніципального співробітництва. З метою стимулювання регіонального розвитку використовується механізм багаторівневого управління шляхом створення спеціальних регіональних комітетів економічного розвитку за участю представників місцевих і центральних органів виконавчої влади, регіональних «ділових груп», підготовки ними планів розвитку та контрактів, що укладаються центральним урядом і регіональними органами влади.

5. Сформульовано пропозиції та практичні рекомендації щодо запровадження в Україні системи державного стратегічного управління розвитком регіонів в умовах децентралізації. А саме:

- побудова системи стратегічного планування в країні, що спирається на головну – генеральну стратегію, яка визначає ключові засади розвитку країни та затверджується Верховною Радою України; вказана стратегія є основою для центральних органів влади при розробці державних стратегічних документів галузевого чи територіального спрямування. Такі стратегії затверджуються на рівні Кабінету Міністрів України, проте одночасно доцільно законодавчо передбачити процедуру їх погодження у відповідних комітетах Верховної Ради України;

- запровадження постійного аналізу взаємопов'язаності, координованості різноманітних стратегій, що прийняті урядом, Президентом України, центральними органами виконавчої влади і на предмет узгодження цілей, завдань, термінів реалізації;

- законодавче визначення обов'язкових документів, які віднесені до стратегічних, їх особливості за змістом і способом прийняття та

виконання, а також регламентування їх ієрархічності, координованості, забезпечення ресурсами;

- визначення повноважень усіх суб'єктів, що мають право розробляти стратегічні документи, їх відповідальності за вертикальну та горизонтальну взаємоузгодженість усіх цілей та пріоритетів;

- запровадження оцінки територіального впливу нормативно-правових актів для всіх стратегічних документів;

- запровадження «українських семестрів» – систематичних нарад з проблем регіонального розвитку на рівні уряду за участю широкого представництва органів влади і самоврядування регіонів;

- використання механізму укладання угод між обласними радами та Кабінетом Міністрів України щодо регіонального розвитку, передбаченого Законом України «Про стимулювання розвитку регіонів», але за умови завершення політичної децентралізації;

- реалізація Державної стратегії регіонального розвитку, яку доцільно пов'язати з кількома політичними циклами (у зв'язку із виборами в період після 2020 р. органів місцевого самоврядування на новій основі – після завершення процедури створення об'єднаних територіальних громад, реформ на обласному та районному рівнях і з відповідним подальшим розмежуванням повноважень між центральними і місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування);

- створення механізму узгодження прийняття рішень органами місцевої влади (органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади) на рівні областей, районів шляхом запровадження системи договорів, угод тощо між місцевими органами влади різних територіальних рівнів;

- запровадження договірної механізму узгодження програм, планів, заходів розвитку між державним рівнем – Кабінетом Міністрів України та органами місцевого самоврядування територіальних громад із залученням до цього громадських організацій, населення, бізнесу.

6. Розроблено концептуальну схему державного стратегічного управління

регіональним розвитком в Україні в умовах децентралізації, в основу якої покладено розв'язання проблем, реалізацію інтересів та цінності населення, бізнесу та громадськості регіонів та громад. На національному рівні вони є предметом діяльності Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Президента України, інших державних органів, а на регіональному – місцевих органів влади регіонального рівня та органів самоврядування громад.

Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України здійснюють це шляхом прийняття актів законодавства, встановлення правил, процедур, визначення повноважень, інституцій, використовуючи державні ресурси, розробляючи національну генеральну стратегію, державні структурні, галузеві і територіальні стратегії.

Місцеві органи влади регіонального рівня та органи самоврядування громад, використовуючи власні та делеговані повноваження, правила, процедури, інституції, ресурси, розробляють та координують регіональні (міжрегіональні) стратегії розвитку, місцеві стратегії розвитку.

Усі вони координуються між собою з використанням відповідних механізмів та інструментів, спрямованих на реалізацію відповідних функцій стратегічного управління (пристосування розміру територій до умов розвитку; розподіл повноважень через процеси децентралізації/централізації; координація у формуванні спільних цілей, завдань, рішень державними і місцевими органами; координація органів державної влади – горизонтальна та вертикальна; процедури прийняття, моніторингу, та оцінювання результатів реалізації стратегічних документів; інформаційне висвітлення процесів управління; концентрація ресурсів, інтегроване втручання державних органів; взаємоузгодженість учасників процесів регіонального розвитку в реалізації спільних рішень).

Запропонована концептуальна схема передбачає створення в державі системи багаторівневого управління в результаті завершення політичної децентралізації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Конституція України 28 черв. 1996 р. : зі змінами згідно закону України від 02 черв. 2016 р. № 1401-VIII. – Режим доступу : <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформування міжбюджетних відносин : закон України від 28 груд. 2014 р. № 79. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг : закон України від 10 груд. 2015 р. № 888-VIII. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-19#Text>.
4. Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей» : закон України від 05 груд. 2019 р. № 348-IX. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-20#Text>.
5. Про добровільне об'єднання територіальних громад : закон України від 04 верес. 2015 р. № 157-VIII. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>.
6. Про засади державної регіональної політики : закон України від 5 лют. 2015 р. № 156-VIII. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>.
7. Про співробітництво територіальних громад : закон України від 17 черв. 2014 р. № 1508-18. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>.
8. Про стимулювання розвитку регіонів : закон України від 8 верес. 2005 р. № 2850-IV. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2850-15#Text>.
9. Про утворення та ліквідацію районів : постанова Верховної Ради

України від 17 лип. 2020 р. № 807-IX. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>.

10. Питання Національної ради реформ і Виконавчого комітету реформ : указ Президента України від 13 серп. 2014 р. № 644. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/644/2014>.

11. Про Концепцію державної регіональної політики : указ Президента України від 25 трав. 2001 р. № 341. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341/2001#Text>.

12. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 р. : указ Президента України від 30 верес. 2019 р. № 722/2019. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>.

13. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 рр. : постанова Кабінету Міністрів України від 05 серп. 2020 р. № 695. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>.

14. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. : постанова Кабінету Міністрів України від 6 серп. 2014 р. № 385. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#Text>

15. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітн. 2015 р. № 214. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text>.

16. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 р. : постанова Кабінету Міністрів України від 03 березня 2021 р. № 179. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179>.

17. Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку : постанова Кабінету Міністрів України від 16 верес. 2015 р. № 714. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/714-2015-%D0%BF#Text>.

18. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.

19. Про утворення Цільової команди реформ з питань децентралізації, місцевого самоврядування та регіональної політики : наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 19 січ. 2015 р. № 3. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0003858-15>.

20. Арафтеній А. М. Інституціональні фактори податкового забезпечення інвестиційного розвитку територіальних громад / А. М. Арафтеній, О. І. Лайко // Економічні інновації. – 2017. – № 64. – С. 171 – 175.

21. Арафтеній А. М. Проблема інституціонального забезпечення економічного розвитку територіальних громад / А. М. Арафтеній // Економічні інновації. – 2017. – № 63. – С. 18 – 22.

22. Бахур Н. В. Упровадження змін в організації діяльності громад задля підвищення їх фінансової спроможності. Національний інститут стратегічних досліджень. Аналітична записка. Серія «Регіональний розвиток». 2019. – № 3. – Режим доступу : <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-08/ANALIT%20BAKHUR%20REGIONAL%20DEVELOPMENT%20%23%203%202019.pdf>

23. Бугай С. М. Проблеми становлення регіональної політики України та основні тенденції подальшого розвитку / С. М. Бугай, В. Т. Пухлій, А. Є. Слівак // Формування ринкових відносин в Україні: зб. наук. праць / наук. ред. І. Г. Манцуров. – К., 2009. – Вип. 11(102). – С. 163 – 169.

24. Возняк Г. В. Сучасні теорії та парадигми регіонального розвитку: практичний вимір для України / Г. В. Возняк // Глобальні та національні проблеми економіки. – 2015. – № 5. – С. 671 – 677.

25. Герасимчук З. В. Організаційно-економічний механізм формування та реалізації стратегії розвитку регіону : монографія / З. В. Герасимчук, В. І. Вахович. – Луцьк : ЛДТУ, 2002. – 248 с.

26. Герасимчук З. В. Теоретичні основи інституційного забезпечення стимулювання сталого розвитку регіону / З. В. Герасимчук, В. Г. Поліщук // Регіональна економіка. – 2011. – № 4. – С. 30 – 47.

27. Дацко О. І. Гуманітарні імперативи зміцнення економічної безпеки України / О. І. Дацко. – Львів : Ліга-прес, 2015. – 672 с.

28. Дегтярьова І. Теорії регіонального розвитку та їх еволюція як основа сучасного регіонального управління / І. Дегтярьова. – Режим доступу : <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2010-4-20.pdf>.

29. Децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування в Україні. – Режим доступу : <http://newukraineinstitute.org/media/news/528/file/DDecentral-15-1.pdf>.

30. Децентралізація. Територіальні громади. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua>.

31. Децентралізація: коротко про головне. Проект «Роз'яснення виборцям вартості державних послуг». Центр соціально-економічних досліджень CASE Україна, у партнерстві з Центром протидії корупції, в рамках Програми сприяння громадській активності «Долучайся!». – Режим доступу : <https://cost.ua/698-detsentralizatsiya-korotko-pro-holovne/>.

32. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ-ХХІ століття: нові пріоритети / М. І. Долішній. – К. : Наукова думка, 2006. – 512 с.

33. Європейська хартія місцевого самоврядування. : Хартія, Міжнародний документ офіц. видання сайту Верховної Ради України. – Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

34. Інформація з офіційного сайту Президента України. – Режим доступу : <https://www.president.gov.ua/news/prezident-okresliv-pershochergovi-zavdannya-u-sferi-decentra-57089>

35. Коваль В. В. Державно-приватне партнерство як інститут розвитку соціального капіталу в умовах децентралізації економіки України / В. В. Коваль, В. О. Котлубай, А. М. Арафтеній // Науково-виробничий журнал «Держава та регіони». – 2019. – № 1(106). – С. 24 – 30.

36. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком країни: теоретико-методологічні засади / Коротич О. Б. // Державне будівництво : Електронне наукове фахове видання. – 2010. – № 1. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Debu/2010-1/doc/1/02.pdf>.

37. Лайко О. І. Інституціональні чинники стимулювання інвестиційної діяльності в національній економіці в умовах децентралізації / О. І. Лайко, В. О. Чабаров, А. М. Арафтеній // Економічні інновації. – 2018. – № 65. – С. 80 – 87.

38. Матеріали підготовлені за підсумками виконання місцевих бюджетів 806 ОТГ за січень-червень 2019 р., на підставі даних Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Державної статистичної служби України, даних веб-порталу openbudget.gov.ua експертами Програми «U-LEAD з Європою» та SKL International. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/news/11434>.

39. Методологія планування регіонального розвитку в Україні: Інструмент для розробки стратегій регіонального розвитку і планів їх реалізації // Проект Європейського Союзу Підтримка політики регіонального розвитку України. – Режим доступу : <http://green.ucci.org.ua/wpcontent/uploads/2016/11>.

40. Овчар О. М. Моделі децентралізації влади в Європі: досвід для України. – Режим доступу : <http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbisnbu/cgiirbis64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID>.

41. Пухир С. Т. Фінансові механізми реалізації державної регіональної політики: сучасний стан та пріоритети вдосконалення : монографія / С. Т. Пухир. – Київ : Державний вищий навчальний заклад «Університет банківської справи», 2017, – 374 с.

42. Регіони України 2016: стат. зб. / за ред. О. Г. Осуленка. – К. : Державна служба статистики, 2017. – Ч. 2. – 719 с.

43. Реутов В. Є. Трансформація регіонального розвитку в Україні : монографія / В. Є. Реутов. – Симферополь : Фенікс, 2009. – 244 с.

44. Романюк С. А. Децентралізація: теорія та практика застосування :

монографія / С. А. Романюк. – Київ : НАДУ, 2018. – 216 с.

45. Романюк С. А. Теорія та практика стратегічного управління : монографія / С. А. Романюк. – Київ : НАДУ, 2019. – 232 с.

46. Сімків Л. Є. Теоретичні засади формування організаційно-економічного механізму стимулювання економічного зростання в регіонах / Л. Є. Сімків // Інфраструктура ринку. – 2018. – № 17. – С. 295 – 299.

47. Сірик З. О. регіональна політика і співробітництво територіальних громад / З. О. Сірик // Регіональна економіка. – 2016. – № 3 (81). – С. 34 – 42.

48. Стан здійснення ДПП в Україні. – Режим доступу : www.me.gov.ua.

49. Сторонянська І. Регіони України: пошук моделі конвергентного розвитку / І. Сторонянська. – Львів : Арал, 2008. – 144 с.

50. Сторонянська І. З. Соціально-економічне становище об'єднаних територіальних громад : Захід VS Центр / І. З. Сторонянська, А.О. Максименко, О.О. Левицька. – Львів : ІРД НАНУ, 2019. – 64 с.

51. Стратегічне планування збалансованого розвитку територіальних соціально-економічних систем в умовах децентралізації : монографія // М. І. Зверяков, А. І. Ковальов, Н. В. Сментина. – Одеса : ОНЕУ, 2017. – 175 с.

52. Територіальний розвиток та регіональна політика в Україні / НАН України. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України»; наук. редактор В. С. Кравців. – Львів, 2015. – 204 с.

53. L'intercommunalite en France, RAPPORT AU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE SUIVI DES REPONSES DES ADMINISTRATIONS ET DES ORGANISMES INTERESSES. – URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/054004449.pdf>.

54. Les chiffres clés des Regions. – URL : <http://regions-france.org/wp-content/uploads/2017/09/RDF-Chiffres-Cles-bd-170908.pdf>.

55. Waserman F. La reforme de la taxe professionnelle. Vie Publique. 1 mars 2016. – URL : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/approfondissements/reforme-taxe-professionnelle.html>.