

Яцюк Г.В.
віце-президент, член Президії
Спілки економістів України, доцент

СПРОМОЖНЕ МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ – ВИТОКИ, ЗДОБУТКИ ТА ОЧІКУВАННЯ

Доповідь на XII Пленумі Правління
Спілки економістів України 22 листопада 2018 р.

Шановні учасники Пленуму Правління Спілки економістів України!

Визначальним фактором успішної держави є її система влади, ефективність якої безпосередньо визначається не стільки макроекономічними чи будь-якими іншими показниками та індикаторами, скільки, перш за все, рівнем життя громадян, доступністю та якістю публічних послуг, прозорими і зрозумілими умовами залучення громадян до управління публічними справами.

Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава, а носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Ці наріжні основи держави визначені Конституцією України і вони визначають систему влади, яка забезпечує гарантії прав і свобод людини, формування і втілення в життя політики, у якій метою і найвищою соціальною цінністю є людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека.

Влада демократичної держави зазвичай формується у двох площинах – горизонтальній (це відомий принцип стримувань і противаг у формі трьох гілок влади) і вертикальній (розподіл виконавчої влади між центром і адміністративно-територіальними одиницями та місцевими громадами). Для України, як унітарної держави, вертикальний розподіл вико-

навчої влади має місце у формі адміністративної і демократичної децентралізації.

Перша (адміністративна) децентралізація означає розширення компетенції місцевих державних адміністрацій, які діють у межах отриманих повноважень самостійно і до певної міри незалежно від центральної влади, хоч і призначаються нею.

Друга (демократична) децентралізація передбачає створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, коли місцеві справи вирішуються не представниками уряду чи інших центральних органів влади, а особами, обраними населенням. У сучасному світі децентралізація є органічним поєднанням окремих елементів як адміністративного, так і демократичного змісту, а також елементів централізму, від зваженого і розумного використання яких залежить ефективність влади, стабільність і добробут у суспільстві, рівень життя громадян.

Конституцією України визнається і гарантується місцеве самоврядування, що є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Місцеве самоврядування на території сучасної держави Україна має давню історію і традиції, що беруть свій початок з перших міст Північного Причорномор'я (Ольвія, Тира, Херсонес Таврійський), що були засновані греками у VII-VI столітті до нашої ери і стали першими державними утвореннями, побудованими на принципах самоврядування через народні збори і створені ними ради та виборні колегії (магістратури), наділені виконавчими функціями.

За часів Київської Русі основи самоврядування представляло міське віче. Влада між князем і вічем певною мірою була розподілена. За князем були суд, управління, право накладати і збирати податки, законодавча політика. На вічових збо-

рах обговорювалися питання обрання нового князя, формування адміністративних та судових органів тощо. Віче мало право втручатися у справи князя. Історія свідчить про такі випадки, коли віче дуже обмежувало князівську владу, а інколи навіть обирало іншого князя. Князі зважали на думку віча, укладали з ним політичні угоди.

У період середньовіччя елементи місцевого самоврядування існували у містах і містечках – у формі війтівства, на селі – у формі верв, тобто громад, які об'єднували мешканців кількох сусідніх сіл.

Наступною історичною віхою на шляху становлення місцевого самоврядування на території нашої країни стало запровадження магдебурзького права, яке створило нову юридичну основу для розвитку самоврядування, насамперед, у містах. Одними з перших українських міст, які отримали привілеї магдебурзького права, були міста Арнік (1339 р.), Львів (1356 р.), Кам'янець на Поділлі (1374 р.), Берест (1390 р.). Міське самоврядування виявлялося у тому, що городяни обирали строком на один рік раду, члени якої, так звані радці, мали бути місцевими жителями і володіти певним майном. Колегія радців обирала свого голову – бурмістра. Рада на чолі з бурмістром здійснювала керівництво містом і всіма поточними господарськими справами. Крім ради, магдебурзьке право передбачало також обрання лави – колегії присяжних на чолі з війтом, яка була судовою інстанцією у кримінальних, а також цивільних справах. Рада на чолі з бурмістром і лава на чолі з війтом іменувалися магістратом.

У цілому магдебурзьке право сприяло розвитку української національної свідомості, що не в останню чергу вплинуло на формування української козацької держави. Козацьке самоврядування в Січі (друга половина XVI – середина XVIII ст.) заклало основи самобутнього адміністративно-військового ладу, який відзначався демократизмом і своєрід-

ним врядуванням. Верховна влада на Січі належала козацькій раді, у якій брали участь всі січовики. Ради відбувалися регулярно і в майже точно визначений строк. Січовики обирали старшину: кошового отамана, писаря, суддю, осавула і мали змогу в будь-який час достроково позбавити їх займаних посад.

Козацьке самоврядування в Січі розв'язувало найважливіші господарські, військові, судові справи. Деякі науковці (наприклад, М. Оніщук, В. Кампо) стверджують, що саме з козацькою державою слід пов'язувати початок становлення українського муніципалізму.

Вже з ХІХ і до початку ХХ століття на території сучасної України формуються загальноімперські форми місцевого самоврядування. У 1838 р. запроваджується сільське товариство як форма станового самоврядування для державних і вільних селян, яке було поширене у 1861 р. на всіх селян. Сільське товариство збігалося з сільською громадою і мало свою корпоративну власність, у тому числі й на землю. Схід жителів вирішував найважливіші питання в сільському товаристві, а обраний на сході сільський голова та призначений писар – поточні справи. У 1889 р. для контролю за діяльністю сільського самоврядування було запроваджено інститут земських начальників, який існував до лютого 1917 р. Земський начальник призначався з дворян і мав широкі повноваження.

У другій половині ХІХ століття запроваджується земське управління. На земські установи покладались основні обов'язки із забезпечення життєдіяльності місцевого населення: постачання продовольства, утримання шляхів, будівель, споруд, земських благодійних та лікувальних закладів, підтримка розвитку народної освіти, організація допомоги хворим та бідним. У цілому земські установи мали чітко визначені соціально-обслуговуючі функції і справляли певний

позитивний вплив на розв'язання місцевих проблем, сприяли піднесенню загального рівня життя селян.

З початку новітньої історії України ідея місцевого самоврядування і децентралізації влади збагачується і актуалізується такими видатними мислителями як М. Драгоманов та М. Грушевський.

За М. Драгомановим функціонування місцевого самоврядування можливе лише за умов реальної децентралізації, що дозволить перенести адміністративну владу із столиці до окраїн, які будуть колегіально вирішувати усі нагальні питання забезпечення їх життєдіяльності. Його ідеї знайшли своє продовження в працях М. Грушевського, насамперед у конституційному проекті та «Декларації про автономію України». Як і М. Драгоманов, М. Грушевський обстоює принципи політичної свободи і демократії, висловлюється за послідовну децентралізацію влади і широке місцеве самоврядування, стверджуючи (зокрема, у відомій статті «Конституційне питання і українство в Росії»), що «тільки децентралізація може забезпечити успішний економічний і культурний розвій провінцій».

З проголошенням державної незалежності України в січні 1918 р. місцеве самоврядування було визнано складовою частиною нового демократичного конституційного ладу, а Конституцією Української Народної Республіки передбачалося створити систему місцевого самоврядування у складі громад, волостей і земель, де єдина безпосередня місцева влада мала належати радам і управам.

Проте на початку минулого століття цим прогресивним ідеям не судилося втілитися у практику. Наступний період існування України у складі республік колишнього СРСР позначився тим, що первинним суб'єктом самоврядування було визначено адміністративно-територіальну одиницю, а місцеві ради всіх рівнів з кущими і суто формальними повноважен-

нями входили до єдиної системи органів державної влади, з повною централізацією владних функцій на рівні держави.

Прийнята 16 липня 1990 р. Верховною Радою Української РСР Декларація про державний суверенітет України знаменувала початок історично нового етапу формування місцевого самоврядування в країні. У грудні 1990 р. приймається спеціальний Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», який став істотним кроком вперед, оскільки в ньому було повернуто до вжитку сам термін «місцеве самоврядування», визначено основні принципи, на яких будується цей інститут держави, хоча сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні Ради та їх органи і надалі визнавалися державними органами місцевого самоврядування, тобто органами державного управління на місцях. Водночас, на початку 1992 р. було запроваджено виконавчу вертикаль влади з представників Президента в областях і регіонах, які здійснювали державну виконавчу владу і контролювали органи місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих державних функцій.

Прийнята 28 червня 1996 р. Конституція України вперше проголосила первинним суб'єктом місцевого самоврядування не адміністративно-територіальну одиницю, а територіальну громаду – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста, надавши їм право самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України (стаття 140 Конституції України). З приєднанням України через рік – у липні 1997 р. – до Європейської хартії місцевого самоврядування робота по організації ефективної влади територіальних громад отримала додаткові правові стимули і підстави. Ратифікацією Хартії Верховна Рада України підтвердила необхідність реального місцевого самоврядування на основі ство-

рених на демократичній основі органів, уповноважених приймати рішення, і широкої автономії повноважень громад, а також визначення шляхів і засобів здійснення цих повноважень та ресурсів, необхідних для їх виконання, що забезпечили б ефективно і близько до громадян управління місцевими справами.

Проте наступні 17 років – від прийняття 21 травня 1997 р. Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яким був скасований Закон «Про Представника Президента України», і прийняття у квітні 1999 р. Закону України «Про місцеві державні адміністрації», і до квітня 2014 р. – пройшли під знаком певного протистояння централізованої виконавчої влади та її органів на місцях з органами місцевого самоврядування, яке було не на користь останніх. Реальних повноважень, підкріплених фінансово, місцеве самоврядування не отримало, а ряд законодавчих актів, що приймалися за цей час, у тому числі Програма державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні, затверджена Указом Президента України від 30 серпня 2001 р. №749/2001, мали формальний характер і тому не знайшли належного практичного втілення.

Історично важливі процеси формування органів місцевого самоврядування розпочалися лише з прийняттям урядом 1 квітня 2014 р. Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Для реалізації завдань Концепції, окрім чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», було прийнято Закони України «Про співробітництво територіальних громад» (17 червня 2014 р.) та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (05 лютого 2015 р.), а також внесено зміни до Бюджетного і Податкового кодексів України, які врегулювали процедури фінансової децентралізації. Ці акти склали правову основу формування згідно з положеннями Європейської

хартії місцевого самоврядування дієвого і спроможного інституту влади на базовому рівні, а саме об'єднаних територіальних громад (ОТГ).

Реформування влади розпочалося в тренді глобальних процесів. Мова про те, що у вересні 2015 р. на Саміті ООН з питань сталого розвитку було прийнято оновлене бачення глобального розвитку до 2030 р. та прийнято сімнадцять цілей сталого розвитку (ЦСР), які офіційно рекомендовано до впровадження на національних рівнях, починаючи з 2016 р. Україна, незважаючи на дію агресивних зовнішніх чинників, стала однією з перших країн, що взяла курс не лише на імplementацію Цілей Сталого Розвитку, а й розробила власний план дій, викладений у Національній доповіді «Цілі сталого розвитку: Україна».

В контексті тематики нинішнього Пленуму слід звернути увагу на одну із Цілей Сталого Розвитку, яка у згаданій Національній доповіді «Цілі Сталого Розвитку: Україна» фігурує під номером одинадцять та звучить як «сталий розвиток міст і громад» і спрямована, зокрема, на покращення регіональної інфраструктури та залучення додаткових інвестицій, необхідних для регіонального розвитку. Вона містить шість завдань поточного і стратегічного масштабу, серед яких забезпечення доступності житла, розвитку поселень і територій винятково на засадах комплексного планування та управління за участю громадськості, збереження культурної і природної спадщини із залученням приватного сектора, забезпечення своєчасного оповіщення населення про надзвичайні ситуації і зменшення негативного впливу забруднюючих речовин, у тому числі на довкілля міст, шляхом використання інноваційних технологій, а також забезпечення розроблення і реалізації стратегій місцевого розвитку, спрямованих на економічне зростання, створення робочих місць, розвиток туризму, рекреації, місцевої культури і виробництво місцевої продукції.

Безумовно, що виконання таких завдань неможливо було б здійснити без проведення широкомасштабної децентралізації владних повноважень і запровадження сучасних механізмів управління розвитком локальних територій. Крім цього слід мати на увазі, що стосовно цієї цілі прийнято низку документів під егідою ООН, зокрема, Хаббітат III, який передбачає залучення локальних еліт до планування розвитку територій.

На сьогодні зусилля держави щодо децентралізації влади, створення спроможних місцевих громад і розвитку їхнього самоврядування на відповідній території з метою вирішення проблем місцевого розвитку і забезпечення високої якості життя населення, дали відчутні результати. За даними Моніторингу процесу децентралізації та реформування місцевого самоврядування, який щомісяця здійснює Мінрегіон, на початок листопада поточного року створено 865 об'єднаних громад, з них у 123 у грудні 2018 р. відбудуться перші місцеві вибори. Ще 21 об'єднана громада чекає рішення Центральної виборчої комісії про призначення на їх території перших місцевих виборів.

При цьому держава стимулює процес добровільного об'єднання шляхом фінансової підтримки формування необхідної інфраструктури для ОТГ. Наприклад, у 2017 р. субвенція на це становила 1,5 млрд грн, а у 2018 р. – 1,9 млрд гривень. Цим коштом 366 ОТГ реалізували у минулому році понад дві тисячі (2 046) проектів.

Наближення послуг до громадян та їх доступність забезпечується формуванням мережі центрів надання адміністративних послуг. В Україні на сьогодні вже діє 775 таких центрів, з них понад 450 – при районних територіальних громадах, близько 200 в містах обласного значення і більше сотні в ОТГ. За 10 місяців поточного року доходи місцевих громад

України від надходжень за адміністративні послуги склали 2 млрд гривень.

До кінця 2020 р. за підтримки програми «U-LEAD з Європою» (ця програма фінансується спільно Європейським Союзом і державами-членами – Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею та Швецією і підтримує реформу децентралізації та її секторальні напрямки) передбачається створити до 600 центрів надання адмінпослуг, переважно в центрах об'єднаних територіальних громад, містах районного значення та містах обласного значення. Цьому сприяють нещодавно прийняті закони, що надають можливість децентралізувати частину повноважень таких центрів з надання базових адмінпослуг – реєстрація нерухомості, бізнесу, місця проживання особи, – передавши їх на рівень громад.

Слід зауважити, що практика створення таких центрів безпосередньо в органах місцевого самоврядування, а не в державних органах чи їх регіональних підрозділах, переслідує мету максимального наближення влади до громадян, щоби всі послуги, всі контакти громадянина з владою відбувались на місцевому рівні. У цій справі Україна скористалася скандинавською моделлю та досвідом Польщі, де надання публічних послуг передано на місцевий рівень, наприклад, на рівень гмін – первинних адміністративних одиниць в Польщі.

Нині на території об'єднаних громад проживає 8,4 млн населення, або 23,9% від загальної чисельності населення України (цей показник не враховує тимчасово окуповані території). Тільки за жовтень поточного року кількість населення, що проживає в ОТГ, зросла на 1,3 млн, що пояснюється активізацією процесу створення об'єднаних громад з центрами у містах обласного значення. В Україні вже 16 міст обласного значення (із 168 таких міст загалом по країні) створили об'єднані громади, приєднавши до себе 38 довколишніх сільських та селищних рад. Крім того, в країні є 271 мале міс-

то, які потенційно теж могли б стати адміністративними центрами новоутворених ОТГ.

Водночас, формування об'єднаних громад з центрами у містах обласного значення стримується, зокрема тим, що, наприклад, із 30 міст, які розпочали процедури приєднання, не відповідають перспективним планам 12. Загалом 87 міст обласного значення обмежені перспективними планами на приєднання. Змінити ситуацію можуть обласні державні адміністрації спільно з обласними радами шляхом внесення змін до перспективних планів формування територій громад областей.

Добровільне об'єднання територіальних громад дозволило новоутвореним органам місцевого самоврядування дістати відповідні повноваження та ресурси, що їх раніше мали міста обласного значення. Інтереси громадян, які мешкають на території об'єднаної громади, тепер представляють обраний голова, депутатський корпус та виконавчі органи ради громади, що забезпечують реалізацію наданих законом повноважень в інтересах громади. У населених пунктах, що увійшли до складу об'єднаної громади, право жителів на місцеве самоврядування та надання послуг громадянам забезпечують обрані ними старости.

Слід зауважити, що об'єднання громад на добровільній основі здійснюється з урахуванням думки громадян. Також обов'язковим при плануванні створення громад є визначення потенційних ресурсних можливостей громади для економічного та соціального розвитку і можливості забезпечити надання якісних послуг жителям.

Ефективне місцеве самоврядування та забезпечення ним розвитку відповідних територій потребує збільшення ресурсної та фінансової бази для якісного виконання нових повноважень. Тому із внесенням змін до Податкового та Бюджетного кодексів, з 1 січня 2015 р. місцеве самоврядування отрима-

ло більше фінансів для підвищення економічної спроможності. Об'єднані громади здобули повноваження та ресурс, які мають міста обласного значення, зокрема – зарахування до місцевих бюджетів ОТГ 60% податку на доходи фізичних осіб на власні повноваження. Окрім того, на місцях повністю залишаються надходження від податків: єдиного, на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності та податку на майно (нерухомість, земля, транспорт).

Істотною новацією є те, що об'єднані територіальні громади мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Раніше їх мали тільки обласні та районні бюджети і бюджети міст обласного значення. Виконання делегованих державою повноважень забезпечується відповідними трансфертами: дотаціями, освітніми та медичними субвенціями, субвенціями на розвиток інфраструктури громад тощо. Законодавчі зміни також надали право органам місцевого самоврядування затверджувати місцеві бюджети не залежно від дати прийняття закону про Державний бюджет України.

Такі зміни вже дали перші результати. Власні доходи місцевих бюджетів від 2014 по 2017 р. зросли більш як на 100 млрд грн, зокрема, плата за землю зросла на 20%, надходження податку на нерухоме майно – на понад 70%.

За 10 місяців 2018 р. доходи місцевих бюджетів зросли на 22,0% або на 34,2 млрд грн, порівняно з аналогічним періодом 2017 р., та склали 189,4 млрд грн, з них надходження податку на доходи фізичних осіб склали 110,2 млрд (+26,2% проти відповідного періоду 2017 р.), єдиного податку – 24,5 млрд грн (зросли на 5,2 млрд грн, або на 27,0%), плати за землю – 22,7 млрд гривень. Важливо, що надходження власних доходів місцевих бюджетів 665 ОТГ за 10 місяців поточного року, порівняно з 2017 роком, зросли на 62,3% та склали 16,9 млрд гривень.

Навіть за таких красномовних показників, потенціал одного із найвагоміших джерел наповнення місцевого бюджету – податку з доходів фізичних осіб використовується недостатньо внаслідок значного рівня тінізації доходів найманих працівників, неефективних заходів з легалізації заробітної плати, а також нерегульованості механізму сплати та зарахування цього податку відокремленими підрозділами юридичних осіб.

Окрім вагомих фінансових можливостей об'єднані територіальні громади отримали ряд інших інструментів забезпечення економічного розвитку – право на здійснення зовнішніх запозичень, самостійне обрання банків з обслуговування коштів місцевих бюджетів відносно розвитку та власних надходжень бюджетних установ, а також повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю та право самостійно визначати містобудівну політику.

Місцева влада тепер зацікавлена в розвитку інвестиційної привабливості своїх територій на благо громади, адже сплачені тут податки підуть на підвищення якості життя мешканців цієї території. Різноманітні дозволи та реєстраційні документи для ведення бізнесу можна буде отримувати на місцях, громади зможуть самостійно залучати інвестиції, сприяючи соціально-економічному розвитку. Переваги реформи безліч громад відчули вже сьогодні: в їхніх містах, селах і селищах почали приводити до ладу дороги, будувати водогони, ремонтувати медичні та освітні заклади – все те, що десятиліттями перебувало у занепаді. Реформа дала поштовх до повноцінного розвитку громад, можливість поліпшити життя у кожному населеному пункті та у країні в цілому і дозволяє громадянам – усім – самостійно господарювати там, де вони живуть.

Слід звернути увагу на те, що значна частина громад досі займають вичікувальну позицію і не поспішають об'єд-

нуватися. За даними моніторингу, громади у 110 районах з 490 (крім 25 тимчасово окупованих) досі не беруть участі у процесах об'єднання, вони вже згаяли і час, і передбачені реформою можливості для розвитку. Але важливим для них буде 2019 рік, коли вирішуватиметься питання подальшої добровільності у процесі формування спроможного базового рівня місцевого самоврядування. Тобто у громад ще є шанс стати частиною історії успіху, яку зробили вони самі, а не хтось за них. Водночас, майбутнє громад, їх віра у реформу і мотивація до змін залежить також і від рішень на центральному рівні, а особливо від рішень Центральної виборчої комісії, нещодавно оновлений склад якої має стати прибічником децентралізації і її своєчасні рішення щодо виборів в ОТГ сприятимуть громадам ставати на шлях об'єднання.

Важливо, щоб ОТГ сповна використовували надані їм повноваження і інструменти розвитку. Для успішної роботи в цьому напрямі слід залучати, насамперед, кваліфіковані кадри, адже людський капітал був і залишається головним фактором розвитку, а в нинішніх умовах реформ він є визначальним. Проблеми місцевого значення набагато легше вирішувати на рівні регіонів, зусиллями громад, насамперед тому, що в цьому випадку влада і людина діють спільно, в безпосередньому контакті, у взаємно узгоджених інтересах, спрямованих на результат. Варто лише задіяти ініціативу, інтелектуальний потенціал громади, забезпечити чітке бачення мети та належну розробку проєктів місцевого розвитку.

Одним із напрямів зміцнення дієвості органів місцевого самоврядування є забезпечення повноти участі громадян в управлінні справами місцевих громад на основі сучасних інформаційних технологій, що дозволяють упроваджувати засоби оперативних міжвідомчих комунікацій, відкритого суспільного діалогу, постійного моніторингу ефективності

управлінських рішень. Такі можливості, зокрема, надає впровадження електронного урядування.

Безумовно, добровільне об'єднання територіальних громад протягом 2015–2017 років дало позитивний результат і зміни на краще. Тому подальше сприяння цьому процесу – одне з головних завдань на майбутнє.

Вже нинішні результати децентралізації влади створили передумови для трансформації територіального устрою також і субрегіонального рівня. Необхідність цього викликана тим, що на районному рівні одночасно функціонують райдержадміністрація, райрада, виконавчі органи об'єднаних територіальних громад із визначеними законом повноваженнями, які, на жаль, переважно дублюються, навіть вступають у конкуренцію, що не має нині законодавчих підстав для вирішення.

Така ситуація потребує зміни системи органів влади, перерозподілу та розмежування повноважень і ресурсів, що вимагає удосконалення територіальної організації влади на субрегіональному рівні. А це потребує подальшої децентралізації повноважень та системного ресурсного забезпечення їх виконання. Повноваження мають бути розподілені в трьох площинах компетенції (виключної для держави і органів місцевого самоврядування та спільного відання), які не повинні перетинатися у сфері прийняття рішень, окрім прийняття спільних рішень і погодження рішень, причому сфера спільного відання має бути зведена до мінімуму, а пряме втручання держави у сферу компетенції місцевих громад – виключене, за винятком контролю законності прийнятих ними рішень.

Це дійсно одна із нагальних проблем, що потребує вирішення. Але при цьому слід дотримуватися законності і не допускати дій, які б суперечили Конституції України. Мова йде, наприклад, про ініціативу ряду областей (Житомирська,

Івано-Франківська, Одеська, Хмельницька й інші), які у травні–червні 2016 р. звернулися до Президента України та Прем'єр-міністра України з пропозицією укласти договори про розподіл повноважень між Урядом, обласними державними адміністраціями та обласними радами, хоча визначення повноважень органів місцевого самоврядування згідно зі статтями 19, 140, 143 і 144 Конституції України здійснюється на підставі закону, а не на рівні угод. Тоді ж, влітку 2016 р., Президент України заявив, що пропозиції обласних рад щодо договірних відносин з урядом про розмежування повноважень суперечать нормам Конституції України.

Укладення угод між урядом та органами місцевого самоврядування на рівні регіонів передбачено Законом України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 р., але предметом таких угод не є і не можуть бути питання розмежування повноважень, а виключно спільні заходи центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування з реалізації в регіоні державної стратегії регіонального розвитку та регіональної стратегії розвитку, порядок, обсяги, форми та строки фінансування таких спільних заходів відповідно до Державного бюджету України та місцевих бюджетів тощо.

Реальною розумною альтернативою вищезгаданим угодам регіонального розвитку, яка відповідає духу нинішньої реформи місцевого самоврядування і спрямована на ефективне використання ресурсного потенціалу регіонів, може стати системний підхід до формування політики регіонального розвитку. Цьому питанню приділялася значна увага під час засідання Ради регіонального розвитку, що відбулося 12 листопада 2018 р. за участю Президента України, який наголосив на необхідності подолання спорадичності і певного хаосу в реалізації політики розвитку регіонів і доручив представникам регіональної влади розробити плани перспективного ро-

звітку території на 2019–2021 роки, обговорити їх із суспільством і громадами, і прийняти такі плани на рівні громад. Глава держави зазначив, що кожна територія повинна визначити свої переваги і пріоритети, на основі яких на дорожніх картах регіонів з'являться першочергові об'єкти, які будуть маркерами розвитку, і кожен член громади знатиме, що буде зроблено у найближчі три роки і куди підуть зароблені кошти громади.

Президент України запевнив, що наявність таких перспективних планів із затвердженими громадою проектами, механізмами фінансування в разі підвищить інвестиційні перспективи територій. При цьому державі буде легше знайти можливість співфінансувати деякі, особливо значимі, з цих проектів, не «зазіхаючи» на кошти громад, а, навпаки, надаючи фінансову допомогу місцевим громадам в реалізації проектів.

Кілька слів про такий, головний після людського, ресурс місцевих громад як земля. Згідно з оцінками проекту «Підтримка реформ у сільському господарстві та земельних відносинах в Україні» Світового Банку у 2016-2017 рр. значно збільшилася площа сільськогосподарських земель, що знаходяться в тіньовий оренді, і на кінець 2017 р. площа таких земель сягнула понад 12 млн гектарів. Очевидно, що господарська діяльність на таких ділянках теж здійснюється в «тіні», від чого потерпають, насамперед, місцеві бюджети, які отримують лише податок на землю, який в більшості муніципальних рад встановлено на мінімальному рівні близько 100 грн на гектар. У той же час податкове навантаження на гектар у легально працюючих підприємств, згідно з оцінками Всеукраїнської Аграрної Ради, на основі даних Державної фіскальної служби України, становить 1400 грн на гектар (цю суму складають: 515 грн від сплати ПДВ, 241 грн - ЄСВ, 18 грн - військовий збір, а також 217 грн - ПДФО з заробітної плати та 234

грн - ПДФО з орендної плати). Беручи до уваги ці показники, експерти оцінюють загальні втрати державного бюджету від тіньової оренди землі у розмірі близько 16 млрд гривень.

Водночас місцеві бюджети недоотримують податок на доходи фізичних осіб – орендодавців земельних паїв, що є їх головним бюджетоутворюючим податком. Донедавна місцеві органи самоврядування не були зацікавлені у легалізації ринку оренди землі, оскільки згідно з податковим законодавством податок з орендної плати за землю зараховувався до бюджету за місцем реєстрації (податкової адреси) орендаря, а не до бюджету територіальної громади за місцем знаходження земельної ділянки, що здається в оренду. Це призводило до хронічного недофінансування місцевих бюджетів громад, на території яких розташовані земельні ділянки «тіньової оренди».

З прийняттям Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законів України щодо стимулювання утворення та діяльності сімейних фермерських господарств», який набрав чинності з 15 серпня 2018 р., слід очікувати підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування в контролі над офіційним оформленням договорів оренди, оскільки змінами до Податкового кодексу України, що внесені цим Законом, встановлено сплату податку на доходи фізичних осіб з орендної плати за нерухоме майно, в тому числі земельні ділянки (паї), до місцевих бюджетів за місцезнаходженням земельних ділянок.

За даними моніторингу, 479 ОТГ вже отримали у комунальну власність землі за межами населених пунктів, загалом – 938,7 тис. гектарів. До кінця року землю отримають усі 665 ОТГ, створені у 2015–2017 роках, що істотно розширить і посилить їх спроможність якісно виконувати отримані повноваження.

Шановні учасники Пленуму! Ми лише на початку нелегкого шляху формування дійсно нового бачення розвитку країни. І цьому значною мірою сприяє місцеве самоврядування, що формує у громадян відчуття причетності до процесів поліпшення умов життя, роботи, якості соціальних послуг безпосередньо за місцем їх проживання. Поступово змінюється свідомість пересічного громадянина, посадовця, керівника. З'являється розуміння та відповідальність за те, що залишиться наступним поколінням, у яких умовах проживатимуть наші діти. Головне, що ці процеси в Україні набувають все більших, ширших масштабів, і є усі підстави вважати, що вони стануть незворотними.

Тепер реформа набирає обертів. До неї прикута увага засобів масової інформації, громадськості, майже щодня в Україні проводяться різні науково-практичні та фахові форуми (семінари, круглі столи тощо) науковців, керівників органів місцевого самоврядування та місцевих органів влади, працівників виконавчих органів ОТГ, представників об'єднань громадян та бізнесу. Тому головна мета нашого Пленуму не дублювати подібні заходи, а акцентувати увагу членів Співки, наших регіональних осередків на важливості і актуальності заходів з реформування влади на місцях та досягнення належного рівня її спроможності як у наданні якісних публічних послуг, так і, що є головним, у вирішенні нагальних проблем територій і їх комплексного розвитку в інтересах місцевого населення та для забезпечення якості життя, гідної громадянина цивілізованої європейської країни.

Підсумовуючи викладене, слід акцентувати увагу на тому, що нинішня реформа у сфері місцевого самоврядування є по суті стратегією регіонального розвитку, яких нам так бракувало за роки незалежності України, хоча її основи були закладені ще понад два десятиліття тому, з прийняттям Конституції України. Більше того, сьогодні це чи не єдина рефо-

рма, наслідки якої вже починають працювати на людину, в ім'я її добробуту, безпеки і розвитку – початкову і кінцеву мету політики демократичної держави. Це дає вагомі і реальні підстави для оптимізму, віри в те, що ініціатива, віковичне прагнення українців до господарювання на власній землі, їх працездатність і Богом дана духовність наймиролюбнішої нації дадуть відчутні результати, нові імпульси для розвитку країни, а це запорука зміцнення державності, суверенітету і цілісності держави, рівня життя наших громадян.

Зауважу, що питання, винесене на обговорення нинішнього Пленуму – це питання державної ваги, особливо нині, в умовах триваючої агресії у східних регіонах країни, анексії окупованого Криму, що призвело до втрати значної частки економічного потенціалу країни. Воно стосується безпосередньої участі громадян на місцях у налагодженні життя в регіонах, розв'язання гострих проблем місцевого значення у сфері економіки, використання ресурсів, екології, соціальної інфраструктури тощо.

Тому пропозиції Пленуму за результатами розгляду цього питання мають сприяти прискоренню і ефективності подальших кроків реформи місцевого самоврядування. Загалом – це передній край нашої спільної роботи в регіонах, роботи наших регіональних осередків, ефективного використання ними людського потенціалу, знань і досвіду у наданні всілякої підтримки і сприяння об'єднаним територіальним громадам, органам місцевого самоврядування у забезпеченні досягнення високих цілей реформ і реальної владної спроможності місцевих громад у їх роботі по розвитку територій.

Дякую за увагу!

Оскольський В.В.
академік АЕН України, професор,
Президент Співки економістів України

Гуменюк В.В.
к.е.н., ст.н.с. ДУ «Інститут економіки
та прогнозування НАН України»,
вчений секретар Співки економістів України

РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ (ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ)

Нинішній історичний етап розвитку України характеризується кризою цінностей, яка є передумовою політичної, економічної та соціальної нестабільності. Звичний уклад життя зник, колишні світоглядні орієнтири зруйновані, а нові лише створюються. Має пройти певний час, щоб нові або оновлені цінності могли стати культурними домінантами та духовними орієнтирами, і цього не станеться без участі свідомості та совісті кожної людини. Це, насамперед, стосується місцевого самоврядування, яке завжди було полем зустрічі, а певною мірою і суперечки інтересів суспільства і держави, приватних і публічних.

Самоврядування, як інститут реалізації народовладдя, що найбільш тісно пов'язаний з індивідом, його інтересами, правами та соціальною активністю, в сучасному світі виступає новим вагомим ціннісним орієнтиром як для держави, так і для кожної людини. Ефективне самоврядування повертає людині гідність та відчуття керованості своїм життям, про що свідчить досвід країн з розвиненим самоврядуванням та успішно проведеним переходом від централізованого до децентралізованого державного управління, таких як Польща й інші європейські держави.

Україна не стоїть осторонь децентралізації, яка спрямована на реорганізацію влади та територіального устрою таким чином, щоб забезпечити ефективне управління і якнайповніше задоволення суспільних потреб. Реформа місцевого самоврядування, що наразі триває в Україні, містить конкретні кроки щодо підвищення якості життя в громадах, має чіткі рамки і концептуальне наповнення. Досягненнями реформи мають стати поліпшення структури управління, зменшення рівня потенційної політичної корупції завдяки прямим міжбюджетним відносинам між центром і громадами, активізація діяльності членів громади – розвиток місцевого бізнесу, громадських ініціатив тощо. Децентралізація може розглядатися не лише як інструмент економічної і соціальної ефективності влади, поліпшення життя в громадах, але й як частина політики соціокультурного розвитку України, вписування проєктів суспільної кооперації в рамках регіонального співробітництва у загальну соціокультурну політику держави, формування національної єдності на засадах злагоди, демократії, дотримання прав громадян.

При цьому процес внесення змін у просторову або територіальну організацію держави завжди включає в себе декілька типів взаємопов'язаних і взаємообумовлених реформ, серед яких виділяють, зокрема, структурні, функціональні, організаційні та спрямовані на зміни в процесі прийняття рішень[1, с. 99, 101, 192–193]. Таким чином, ефективність реформи місцевого самоврядування в Україні залежить також від низки інших соціальних і правових реформ, фіскальної політики, ходу адміністративної реформи, розвитку інфраструктури, реформи правоохоронних органів, протидії корупції тощо [2, с.25].

Рушійною силою будь-якої успішної реформи є громадянське суспільство, що складається з особистостей, які орієнтовані на творчу діяльність, плідні взаємовідносини і нову

духовність, яка підносить людину над масою і дозволяє переосмислити та перебудувати свої відносини з колективом [3]. Громадянське суспільство є багатоаспектним соціальним та правовим феноменом, що виступає як гарантована Конституцією суспільна цінність та як політико-правовий ідеал, що орієнтує устрій влади.

Слід зазначити, що тенденція орієнтуватися на особистісний (суб'єктний) підхід, замість об'єктного, властива не лише сучасній політичній науці, але й сучасній науковій парадигмі в цілому. Знання не можуть бути відірвані від суб'єктів, та їх суб'єктивних реальностей, у яких відбувається інтерпретація отриманих ними знань. З огляду на це, місцеве самоврядування, як форма народовладдя, що здійснюється громадянським суспільством, та як найбільш наближений до суб'єкта суспільний інститут, може розглядатися в якості рушійної сили всіх економічних та політичних перетворень.

Між державною владою та народовладдям існує нерозривна діалектична єдність, оскільки влада обирається населенням, чинить вплив на суспільство шляхом законів, та має бути контрольована і підзвітна безпосередньо народу. Крім того, влада повинна бути зацікавлена у контакті з громадськістю, оскільки людський фактор є вирішальним в державному управлінні. Тому ефективне громадянське суспільство є таким, в якому спостерігається, з одного боку, неперервність здійснення управління на рівні публічної влади і верховенства права, а з іншого – підтримується і контролюється постійна адекватність дій влади інтересам суспільства. Такий стан громадянського суспільства є запорукою формування ефективного та дієвого місцевого самоврядування, на вдосконалення якого спрямований реформаторський рух новітніх часів, що бере свій початок з Європейської хартії місцевого самоврядування, яка є основою для перебудови системи відносин між державною владою та територіальними громадами в Україні.

Місцеве самоврядування є складним суспільним явищем, що реалізується в економічній, правовій, культурній та іншій сферах людського життя. Його засади закріплені в конституціях переважної більшості країн як правовий інститут, тобто сукупність правових відносин, що забезпечують право громадян на здійснення народовладдя в межах певної території та гарантії держави щодо захисту цього права.

З точки зору конституційного права місцеве самоврядування розкривається в чотирьох аспектах – як основа конституційного устрою, як форма народовладдя, як права громадян і населення, і як гарантії реалізації цих прав. На основі Європейської хартії місцевого самоврядування виділяють ще одну його інтерпретацію – як право і дійсна здатність територіально організованого населення (територіальної громади) самостійно вирішувати певну частину публічних справ [5, с.289].

Таким чином, місцеве самоврядування є важливою складовою сучасного світового конституціоналізму та фактором підвищення рівня автономії особи в умовах розвитку громадянського суспільства і демократичної державності. Взаємодія між інститутом місцевого самоврядування, громадянським суспільством та публічною владою має величезний потенціал для ефективності національного розвитку і становлення сильної соціальної держави. Як слушно зазначають деякі вчені, сильна держава – це держава, яка може створити раціональну, внутрішньо узгоджену систему правових норм (право), які стимулювали б ініціативу, активність і самоврядування громадян, підвищували б їх роль в управлінні державою, встановлювали б суспільний контроль над діяльністю органів державної влади [6, с.].

Місцеве самоврядування є особливим суспільним інститутом, стан розвитку якого є індикатором добробуту всього суспільства. Сучасні дослідження дають підстави зробити ви-

сновок, що саме розвинене місцеве самоврядування було основним фактором успіху провідних демократичних країн світу. Так, на думку Д. Аджемоглу і Д. Робінсона, Європа відрізнялася від азійських цивілізацій тим, що в ній набули розвитку абсолютно унікальні інститути суспільного представництва, які відіграли вирішальну роль в розвитку інших інститутів. Саме ці інституційні відмінності зумовили винятковість шляху розвитку Європи – незалежні міські центри та розвинена комерція зі своїми представниками, які отримали право політичного голосу і стали вимагати від монарха надійних гарантій прав власності і розвитку нових економічних інститутів [7, с.206].

Аксіологічною (ціннісною) передумовою формування інституту місцевого самоврядування та його правового захисту є свобода та незалежність індивіда. Адже загальнодержавні інтереси завжди складаються з сукупності прав і свобод індивідів, які створюють державу [8, с.5].

Крім забезпечення економічного розвитку, дієве місцеве самоврядування відіграє важливу роль засобу політичної та суспільної інтеграції на рівні регіонів і громад. Територіальні громади, особливо за умов визнання їх прав державою, стають об'єктивно зацікавленими в її єдності і цілісності, стабільності і передбачуваності здійснення державної влади. Це обумовлюється тим, що тільки в умовах державної організації суспільства цим територіальним співтовариствам (громадам, асоціаціям) людей можуть бути забезпечені сталий розвиток, визнання, пошана, гарантії і захист їх статусу, можливість підтримки на належному рівні соціальних стандартів і правопорядку.

Важлива роль місцевого самоврядування у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина. Саме в рамках місцевого самоврядування відбувається інституціоналізація і активізація громадянської активності осіб, створюються умови для

здійснення ними повноважень і реалізації прав, формується відповідний цілісний світогляд особистості в контексті усвідомлення себе членом суспільства. Ці фактори системно впливають на всі групи і рівні прав, свобод і обов'язків людини і громадянина.

Деякі дослідники також підкреслюють інтеграційно-моделюючу роль інституту місцевого самоврядування у вирішенні національно-етнічних проблем. В умовах України саме місцеве самоврядування виступає вірогідною або найбільш прийнятною формою і простором здійснення національно-культурного самовизначення, воно сприяє використанню регіонами та національними меншинами своїх культурних традицій, мови, релігії тощо. Не надаючи нікому привілеїв, воно, з одного боку ефективно захищає і реалізує права і свободи громадянина і людини, а з іншого – виступає могутнім чинником, який перешкоджає відцентровим тенденціям, що загрожують єдності держави [9].

Місцеве самоврядування як комплексний політичний, правовий, управлінський та історичний феномен досліджується в усіх країнах. При цьому важливе історичне та політичне значення має питання співвідношення місцевого самоврядування та державної влади, згідно з яким дослідники розрізняють, зокрема, так звані англосаксонську і континентальну моделі місцевого самоврядування. Англосаксонська модель поширена у Великобританії, США та Канаді, Австралії і колишніх англійських колоніях та має наступні риси: місцеві представницькі органи діють автономно в межах наданих їм повноважень і не мають прямого підпорядкування центральній владі, на місцях відсутні представники центрального уряду, контроль за діяльністю місцевих органів здійснюється опосередковано, через центральні міністерства або суд. Дослідники зазначають, що така система є ефективною за умови

високого рівня свідомості громадян та наявності стабільних політичних утворень [10, с.12].

Континентальна модель місцевого самоврядування поширена в Європі та інших країнах континентального права і базується на поєднанні прямого державного управління на місцях та місцевого самоврядування. На місцевому рівні працюють представники уряду, що контролюють органи місцевого самоврядування. Тобто, місцеве самоврядування за континентальною моделлю вважається невід'ємною частиною публічної влади. Разом з тим, деякі дослідники в країнах континентальної системи права відстоюють відокремлений від публічної влади характер місцевого самоврядування. Так, німецький вчений Отто фон Гірке є родоначальником товариської теорії самоврядування, в основі якої лежить товариське (кооперативне) начало, вільне від державно-бюрократичного оформлення і регламентації. Тому самоуправління є дієвою громадянською свободою як в аспекті правових сфер, що вільні від державної влади, так і в аспекті участі громадян у здійсненні верховної влади [5, с.50].

Українська модель місцевого самоврядування подібна до континентальної, проте в Україні завжди спостерігалася тенденція сильної місцевої автономії та традиції ефективного самоуправління.

В контексті співвідношення та взаємодії державної влади і місцевого самоврядування ряд науковців також виділяє дві основні теорії походження місцевого самоврядування – державну і громадську. Громадська теорія виходить з того, що влада місцевого самоврядування є іншою за своєю природою, ніж державна влада. Її реалізують від імені окремого місцевого колективу (району, міста) місцеві органи, що обираються цим колективом, в той час як державну владу здійснюють центральні державні органи від імені всього суспільства [11, с.97].

Натомість, державна теорія виходить з того, що місцеві органи є представниками державної влади. Прихильники цієї теорії зазначають, що місцеве самоврядування має певну автономію і самостійність, але є частиною єдиного державного механізму. Відповідно до адміністративного чи державного підходу, що заснований на правовому позитивізмі, комунальне управління вважається опосередкованим державним управлінням, тобто здійсненням публічних справ через особливі управлінські одиниці, виділені з держави [5, с.55]. Такі органи управління на місцях утворюються лише для зручності управління з боку держави, оскільки центральний уряд не може ефективно правити в усіх адміністративних одиницях.

В Україні місцеве самоврядування відділене від державної влади на рівні Конституції та законів, проте фактично централізована система державних адміністрацій донедавна мала перевагу над органами місцевого самоврядування. З огляду на складність соціально-політичних відносин місцевих еліт та центру, нерівність економічного, культурного, мовного та релігійного становища різних регіонів України, нерівномірне інституційне забезпечення та інші фактори, має місце думка, що в Україні склалася особлива, пострадянська модель місцевого самоврядування, яка тяжіє до надання автономії місцевим громадам, проте зі збереженням їх зв'язку з публічною владою.

Втім, окремі дослідники слушно зазначають, що реальна політична ситуація завжди складніша за її модель [11, с.97]. Територіальне самоврядування не може бути відділено від влади повністю, бо воно включає в себе не тільки добровільну самоорганізацію людей за інтересами, але й виконання публічно-владних завдань [10, с.134]. Тому пошук балансу між інтересами публічної влади та інтересами місцевих громад є визначальним фактором успіху реформи місцевого самоврядування в Україні.

Таким чином, місцеве самоврядування є ключовим соціальним та правовим інститутом розвинених демократичних держав. Його становлення ґрунтується на правових принципах та забезпечується гарантіями з боку держави і міжнародної спільноти. Воно виконує стимулюючу, захисну, інтегративну та інші функції в суспільстві і виходить із свободи та цінностей кожного індивіда і його активної діяльності по реалізації своїх власних та громадських інтересів, що разом складають національне та загальнолюдське надбання і цивілізаційний здобуток.

Аналіз досліджень з питань розвитку місцевого самоврядування дає підстави зробити висновок, що існують дві основні тенденції перетворень публічної влади та, відповідно, зміни ролі місцевого самоврядування — централізація, тобто позбавлення місцевих громад важелів впливу і перенесення їх на вищі ланки публічного управління, та децентралізація, тобто посилення спроможності місцевих громад вирішувати питання місцевого розвитку. При цьому, як централізація, так і децентралізація державного управління не можуть розглядатися як абсолютні категорії. Місцевому самоврядуванню, з одного боку, слід надавати широкі свободи, а з іншого — держава має покласти на нього чітко визначене коло обов'язків і відповідальності [12].

Разом з тим практика більшості країн за останні десятиліття демонструє переважну тенденцію до децентралізації. Місцеве самоврядування в процесі свого розвитку і практики взаємин з центральною владою набуло настільки важливого значення для громадянського суспільства, що державна влада, рано чи пізно, але відступає перед його рішучими намірами функціонувати на території держави в повному і належному обсязі [9]. Народовладдя, як основна функція місцевого самоврядування, є важливою конституційною та соціальною цінністю демократичних держав, про що вже зазначало-

ся вище. Крім того, необхідність децентралізації влади зумовлена потребою в автономії окремих ланок управління з метою забезпечення більш гнучкого реагування на глобальні економічні, політичні та соціальні виклики.

Німецькі теоретики, такі як Лоренц фон Штейн, Рудольф фон Гнейст та Отто фон Гірке, поділяли єдину стрижневу ідею про широке залучення суспільства (нації) до публічних справ. Ця ідея носить назву партиципації, тобто залучення максимально широкого кола громадян до вирішення публічних адміністративних завдань [5, с.49]. У. Оутс висловлює слушну думку про те, що децентралізація в сучасному світі є необхідною внаслідок ефекту асиметричної інформації – нездатності центральних органів влади мати вичерпну інформацію про потреби і інтереси місцевих жителів і про місцеві витрати виробництва суспільних благ [13].

Поширене розуміння децентралізації у широкому сенсі пов'язується з такими її формами як: *деконцентрація*, або обмежена передача тільки деякої адміністративної свободи дій, наприклад, місцевим підрозділам центральних міністерств і відомств; *делегування*, тобто передача частини прав і обов'язків у прийнятті рішень місцевим органам, проте при цьому центральні структури мають право скасувати рішення місцевих органів; та *деволюція* – найбільш сильна і розвинена форма децентралізації, за якої права і обов'язки в певній сфері передаються місцевим органам влади повністю, що надає їм можливість приймати рішення повністю самостійно і під повну відповідальність. Не в усіх країнах Західної Європи децентралізація мала риси деволюції, проте в довгостроковому періоді перехід від більш обмежених до більш розвинених форм децентралізації спостерігається практично в усіх країнах [10, с.41].

Децентралізація влади та посилення ролі місцевого самоврядування відповідно до європейської традиції станов-

лення інституту місцевого самоврядування, що знайшла відображення, зокрема, у Європейській хартії місцевого самоврядування, відбувається на основі ряду принципів, що покладені в основу реформ. Дослідники виділяють наступні принципи формування ефективного місцевого самоврядування в контексті децентралізації – принцип комплементарності; принцип субсидіарності; принцип демократизму та принцип департаменталізації [14, с.11].

Принцип комплементарності спрямований на створення умов рівномірного розподілу владних функцій у розрізі всієї вертикалі управління, тобто рівномірного розподілу влади в місцеве самоврядування. Частиною четвертою статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування визначено, що «повноваження, якими наділяються органи місцевої влади, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачено законом». Також при делегуванні повноважень центральними чи регіональними органами (частина п'ята ст. 4 Хартії) «місцева влада, у міру можливості, має право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов» [15]. Крім того, при плануванні і прийнятті будь-яких рішень, що безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, центральним органам влади необхідно консультуватися з місцевими органами, наскільки це можливо, роблячи це завчасно й належним чином.

Згідно з принципом субсидіарності місцевим органам надається самостійність у схваленні положень, статутів, постанов та актів місцевого права, обов'язкових для виконання всіма, кого вони стосуються. Також принцип субсидіарності дає право громаді користуватися самостійністю й у вирішенні кадрових питань. Це означає, що не держава направляє персонал на роботу в органи місцевого самоврядування, а

група сама вирішує хто буде виконувати адміністративні функції. Ще більшого значення цей принцип набуває при вирішенні місцевим самоврядуванням фінансових питань. Мова йде про право вводити і стягувати податки та збори для здійснення необхідних повноважень, у питаннях планування і в складанні перспективних планів забудови та проведенні підготовчих робіт для містобудування. Центральна влада, крім того, не втручається в складання плану використання земельних ділянок на всій території громади [16, с.313]. Тобто, згідно з принципом субсидіарності «втручання держави припустиме лише в тому випадку, коли без її допомоги неможливо досягти поставлених цілей» [17, с.726].

Розподіл компетенції органів державної влади та органів місцевого самоврядування має відбуватися на таких засадах: органи державної влади відають тими справами, що становлять інтереси держави в цілому (оборона, безпека, внутрішня та зовнішня політика, економіка, право, свобода і законні інтереси громадян тощо), а місцеве самоврядування займається реалізацією спільних інтересів територіальних громад (власні самоврядні повноваження). У вітчизняному законодавстві принцип субсидіарності передбачений, зокрема, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Третій принцип – це принцип демократизму. Згідно з цим принципом місцеве населення має брати широку участь в ухваленні рішень місцевого значення. Дія принципу демократизму передбачає, що розробки програм місцевого (муніципального) розвитку повинні базуватись на залученні громадськості до поточних справ органів місцевого самоврядування [18]. Таким чином, цей принцип зміцнює основи народовладдя, допомагає стабілізувати політичну систему і забезпечує єдність країни.

В ряді наукових праць також виділяється принцип департаменталізації, який передбачає необхідність поєднання в

місцевому самоврядуванні функціональних (галузевих) і територіальних повноважень, що забезпечує здійснення на паритетній основі єдиної політики стосовно обслуговування інтересів населення територіальної громади [19].

Основною проблемою забезпечення ефективного місцевого самоврядування є необхідність створення спроможних суб'єктів місцевого управління. Очевидно, що місцеве самоврядування є дієвим лише тоді, коли населення має можливість самостійно, незалежно від держави, організувати життя на відповідній території і вирішувати питання місцевого значення. До основних питань місцевого значення належать: фінансово-економічні (формування і виконання бюджету, встановлення податків і зборів, управління і розпорядження майном); господарські (транспортне будівництво, благоустрій, утилізація відходів тощо), соціальні (освіта, медична допомога, опіка і піклування), охорона громадського порядку тощо [20, с.136]. Ряд вчених слушно зазначають, що покладення на органи місцевого самоврядування, що найтісніше пов'язані з населенням, відповідальності за всі проблеми локального характеру – житлового і комунального господарства, розвитку сфери послуг, екології, створення локальних систем освіти, охорони здоров'я, транспортної інфраструктури тощо дозволяє вивільнити ресурси державної влади для вирішення питань загальнодержавного значення [9]. Водночас, роль держави полягає у стимулюванні та підтримці створення спроможних, насамперед фінансово та ресурсно, територіальних громад та забезпеченні ефективного професійного місцевого управління.

При цьому децентралізована модель організації влади здатна в умовах ринкової економіки ефективно впливати на процеси соціально-економічного розвитку та забезпечувати якісний рівень надання управлінських (адміністративних) послуг населенню; крім того, що вкрай важливо, ця модель зда-

тна до самовдосконалення і саморегулювання [21, с.3]. Варто звернути увагу й на те, що децентралізація влади має і ціннісне наповнення, зокрема позитивно впливає на менталітет громадян, які відчують піднесення морального духу і сили, коли самі можуть впливати на поліпшення свого життя [22].

Незважаючи на єдність сучасних підходів та принципів формування місцевого самоврядування кожна країна має свої специфічні особливості становлення та діяльності цього інституту, що зумовлюють його подальший розвиток і побудову відносин з державною владою. Такі особливості притаманні і нинішньому процесу формування нової моделі місцевого самоврядування в Україні на засадах децентралізації і територіальної організації влади замість тієї, що визначена Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та виконала свою місію і вичерпала себе.

Втілення всіх кращих практик у сфері децентралізації, які напрацьовувались в Україні протягом останніх десятиліть, у реальну реформу, стало можливим завдяки наявності кількох факторів: готовності суспільства до глибоких перетворень системи управління не тільки в центрі, а й у містах та селах, а також наявності якісних проектів, необхідних для проведення реформи [23].

Децентралізація влади – одна з небагатьох реформ в Україні, яка має свої стратегію, чітку концепцію і план конкретних заходів. Її особливістю є те, що в контексті децентралізації одночасно проводиться декілька реформ у сфері державного управління: реформа територіальної організації влади, реформа місцевого самоврядування, реформа регіональної політики. Цим вона відрізняється від аналогічних реформ, проведених в інших європейських країнах [2, с.8]. Її базовим документом стала Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України №333-

р від 1 квітня 2014 року. Відповідно до Концепції основою для формування необхідної системи ефективних органів місцевого самоврядування є принцип субсидіарності, за яким повноваження мають належати тому рівню управління, який знаходиться найближче до людини та на якому можливе виконання цих повноважень з точки зору ефективності.

До початку реформи у 2014 р. більше 40% територіальних громад мали менше однієї тисячі населення. Такі громади, вочевидь, не спроможні виконувати більшість повноважень, притаманних органам місцевого самоврядування, а їхні основні бюджетні витрати складала заробітна плата працівників сільради. До цього додавались проблеми управління на районному рівні, створені, не завжди узгодженим, розділенням повноважень між органами державної влади (держадміністраціями) та органами місцевого самоврядування.

Таким чином, на перший план у заходах реформи вийшла проблема спроможності територіальних громад вирішувати питання місцевого значення. Вона значною мірою має бути розв'язана шляхом об'єднання (укрупнення) територіальних громад. Відомо, що велика частина ресурсів в таких громадах витрачається на утримання управлінського апарату, а для реалізації проектів місцевого розвитку, як правило, коштів не вистачає [24].

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. став першим актом щодо реалізації реформи, який давав можливість територіальним громадам рухатись до посилення власної спроможності за рахунок застосування механізму співпраці, без більш тісної інтеграції у одну громаду. Щоправда цей закон ще не розкрив свого потужного потенціалу, оскільки територіальні громади досить обережно почали ставитися до співробітництва, але з часом практика укладення договорів про співробітництво територіальних громад набула помітного поширення. Згідно

з оприлюдненим на веб-порталі Мінрегоіну Реєстром договорів про співробітництво територіальних громад за період 2014–2016 років укладено лише 69 таких договорів, проте за наступні півтора року (січень 2017–червень 2018 р.) вже було укладено 126 договорів стосовно різноманітних предметів співробітництва, тобто їх загальна кількість зросла майже втричі.

Важливою ланкою системного реформування місцевого самоврядування стало прийняття 28 грудня 2014 р. Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин», яким розпочато бюджетну децентралізацію, що стала головним фінансовим стимулом для децентралізації та кардинально змінила підходи до бюджетного вирівнювання. Революційний крок, на який Україна не могла зважитись багато років, а саме перехід від системи вирівнювання місцевих бюджетів «за видатками» до системи вирівнювання «за доходами», було здійснено у дуже короткий час. Ця система надає територіальним громадам міст обласного значення та об'єднаним територіальним громадам унікальну ресурсну можливість для стимулювання власного економічного розвитку.

Результати бюджетної децентралізації протягом 2016–2017 років позитивні: доходи місцевих бюджетів суттєво зросли (рисунок 1), проблеми із заборгованостями платежів через казначейство взагалі зникли, натомість місцеві бюджети стали вагомими клієнтами банківської системи, адже там постійно знаходиться понад 10 млрд грн бюджетних коштів на депозитах територіальних громад.

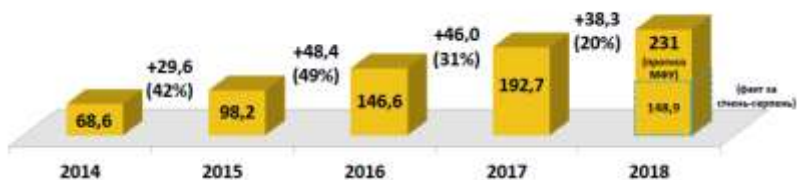


Рис. 1. Власні доходи місцевих бюджетів, млрд грн.

Джерело: [25, с.15].

Черговим позитивним заходом на шляху підвищення спроможності територіальних громад стосовно виконання ними власних і нових делегованих повноважень стало прийняття 5 лютого 2015 р. Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який дав старт процесу утворення об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Станом на 10 жовтня 2018 р. в Україні вже створено 838 ОТГ (рис. 2), з яких 133 очікують рішення ЦВК про призначення перших виборів, решта вже мають сформовані органи місцевого самоврядування. В ОТГ проживає 7,1 млн жителів, а їх територія складає 36,2% від усієї суверенної території України [25, с.5].

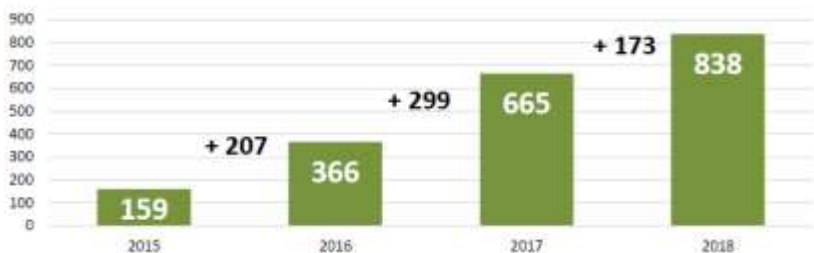


Рис. 2. Кількість створених об'єднаних територіальних громад (наростаючим підсумком)

Джерело: [25, с.5]

На сьогодні у кожній області розробляється Перспективний план формування спроможних територіальних громад відповідно до методики, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України №214 від 8 квітня 2015 р., яка покладена в основу роботи місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, активістів, регіональних офісів реформи.

Таким чином, перший етап реформи пройшов досить успішно. Нині Україна перебуває на етапі завершення утворення об'єднаних територіальних громад та переформатування адміністративного поділу на рівні районів [23]. Для подальшого успіху необхідні, перш за все, політична стабільність і послідовність у здійсненні заходів реформування та активність громад.

Основою такої активності, як вже зазначалося вище, повинно стати відродження відповідних суспільних цінностей. Довгі роки жорсткої централізації влади та непослідовної політики реформ призвели до втрати тих особистих якостей громадян, які сприяли б ефективному розвитку автономного та ефективного громадівського управління. Серед основних перешкод проведенню ефективної децентралізації влади переважна більшість вчених і експертів називають низьку активність громадян, їхнє небажання брати відповідальність на себе і приймати рішення [2, с.13]. До того ж, як правило, місцеві жителі не мають уявлення про бажане майбутнє своєї громади, як і управління. Невміння побудувати і успішно подати образ майбутнього подекуди призводить до феномену «втоми від розвитку», або футурофобії.

Слід також враховувати, що централізована система публічної влади вкрай неохоче позбавляється своїх повноважень. Ця тенденція спостерігається в усіх країнах, що намагаються перейти до децентралізації влади, навіть у Польщі,

де реформа місцевого самоврядування пройшла досить успішно [26].

Для подальшого успіху реформи варто орієнтуватися на посилення у територіальних громадах тенденції до самоорганізації, що властива будь-якій ефективній системі, оскільки закладений в систему принцип самоорганізації дозволяє їй вдосконалюватися й швидко адаптуватися до будь-яких змін зовнішнього середовища. Тенденція, до самоорганізації яскраво проявляється, зокрема, у діяльності інститутів громадянського суспільства, таких, як спілки, асоціації, громадські та інші некомерційні об'єднання. Саме в них акумулюються досвід і знання, що дозволяють знаходити оптимальні рішення, які враховують інтереси всіх учасників, та утворюються мережеві структури, що створюють умови для дифузії знань і технологій. Крім того, інститути громадянського суспільства здатні скеровувати соціальну активність громадян і допомагати формувати новий суспільний світогляд та бачення ролі індивіда і громади у зміцненні місцевого самоврядування та національному відродженні України. Тому їх роль для успіху реформи є непересічною.

Водночас, важливим неформальним аспектом реформи місцевого самоврядування в Україні є те, що кожна громада має свою історію та самоідентифікацію. Тому, як вважають експерти Українського незалежного центру політичних досліджень, щоб новостворені територіальні громади були ефективними і могли активно розвиватися слід провести комплекс дій з пошуку спільної соціокультурної основи, спільної ідентичності, що дозволить їм мобілізувати ресурси і виконувати солідарні узгоджені дії [2, с.18]. У процесі створення нових ідентичностей територіальних громад також важливо враховувати фактор вписування цих ідентичностей в загальноукраїнський контекст задля уникнення тенденцій ізоляціонізму місцевої влади. При цьому вбачається, що децентралі-

зація влади в форматі місцевого самоврядування для унітарної держави, якою є Україна, дозволяючи поєднати на основі суспільної злагоди централізоване державне управління з широкою ініціативою і громадянською активністю територіальних громад, стане переконливим аргументом проти федералістських настроїв деяких політиків, що, на жаль, нині присутні у інформаційному просторі.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що місцеве самоврядування в сучасному світі виступає як багатогранний і складний суспільний феномен, що поєднує в собі декілька функцій, серед яких особливо слід виділити інтегративну функцію по відношенню до становлення громадянського суспільства. В громадянському суспільстві інтереси індивідів усвідомлюються та реалізуються шляхом формування взаємовідносин на рівні громади, яка виступає як представник приватного інтересу перед публічною владою держави. Разом з тим, публічна влада зацікавлена у збереженні та постійній підтримці контакту з населенням з метою найкращого виконання публічних функцій та сприяння економічному розвитку регіонів.

Роль місцевого самоврядування в сучасному світі посилюється внаслідок тяжіння до децентралізації влади з метою створення ефективних суб'єктів місцевого управління — територіальних громад, що мають здатність до самоорганізації та сприяють реалізації індивідуальних потреб, цінностей та інтересів кожної людини.

Здійснювана в Україні реформа місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади, що спрямована на створення спроможних територіальних громад, матиме успіх за умови відродження культурних і духовних цінностей, зокрема усвідомлення індивідом своєї відповідальності за навколишнє соціальне та політичне середовище і власні зусилля по реалізації узгоджених особистих та колективних інтересів,

спроможність безпосередньо своїми діями впливати на організацію влади в суспільстві та розвиток країни.

При цьому державна влада має будувати відносини з територіальними громадами на засадах субсидіарності, відкритості, прозорості та демократизму. Територіальні громади повинні мати повну фінансову, законодавчу, професійну спроможність та усвідомлену потребу вирішувати всі важливі питання місцевого розвитку. Прийняття керівниками територіальних громад рішень, що стосуються умов життя чи інтересів громадян, має здійснюватися за умови гарантованої державою можливості їх участі у підготовці та обговоренні проектів цих рішень. Таке наближення влади до людини може бути найбільш повно і ефективно реалізовано саме в системі нової територіальної організації влади – як завдяки прямим виборам керівників місцевих громад, так і шляхом громадського контролю виконання ними владних повноважень. В цьому полягає і мета, і засіб подальшого поступу України на шляху національного відродження, сталого розвитку і зростання якості життя громадян.

Література:

1. The Reforms of Local and Regional Authorities in Europe: Theory, Practice and Critical Appraisal (Study Series Local and Regional Authorities in Europe; 28) / Council of Europe. – Strasbourg: Council of Europe, 1983.

2. Децентралізація в Україні: досягнення, надії і побоювання. Звіт Українського незалежного центру політичних досліджень (серпень 2017 р.). – 32 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.international-alert.org/publications/decentralisation-ukraine-uk> (дата звернення: 30.10.2018)

3. Кравченко И.И. Концепция гражданского общества в философском развитии. [Електронний ресурс]. – Доступний з: http://www.civisbook.ru/files/File/Kravchenko_1991_5.pdf (дата звернення: 20.10.2018).

4. Алексеев И.А. Местное самоуправление и муниципальное управление. – М.: ИНФРА-М. – 353 с.
5. Гриценко Е.В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства. Значение опыта ФРГ для России. – Иркутск, Изд-во ИГЭА, 2001. – 448 с.
6. Затонский В.А. Эффективная государственность. – М.: Юристъ, 2006.
7. Аджемоглу Д., Робинсон Д.А. Почему одни страны богатые, а другие бедные. Происхождение власти, процветания и нищеты. – М.: Изд-во АСТ, 2015. – 575 с.
8. Ромашов Р.А. Современный конституционализм: вопросы истории и теории. – СПб: Санкт-Петербургская академия, 1998.
9. Баймуратов О. Місцеве самоврядування як загальний спадок людської цивілізації та важливий феномен сучасного світового конституціоналізму. [Електронний ресурс]. – Доступний з: <https://cyberleninka.ru/article/n/mestnoe-samoupravlenie-kak-obschee-nasledie-chelovecheskoy-tsvivilizatsii-i-vazhnyy-fenomen-sovremennogo-mirovogo-konstitutsionalizma> (дата звернення: 13.10.2018).
10. Местное самоуправление в Беларуси / В. Кивель и др. Под науч. ред. И.П.Сидорчук. – Минск: Тонпик, 2007. – 416 с.
11. Чиркин В.Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт // Журнал российского права. – 1997. – № 8.
12. Чапала Г.В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / Націон. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. – Х., 2004. – 20 с.
13. Oates W. E. Fiscal Federalism / W. E. Oates. – New York, 1972. – 318 p.
14. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування. – К., 2000. – 136 с.
15. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15.10.85р. [Електронний ресурс]. – Доступний з: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 01.10.2018)
16. Соколова Н. Проблеми становлення місцевого самоврядування в Україні // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – Київ; Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. П. Могили, 2005. – Вип. 7. – С. 309–314.
17. Бровинська Н. Демократизація та регіональні аспекти трансформації в Україні // Розвиток демократії в Україні: Матеріали

міжнар. наук. конф. (Київ, 29 вересня – 1 жовтня 2000 р.). – К.: Центр Освітніх Ініціатив, 2001. – С. 725–756.

18. Колодій А.Ф. На шляху до громадянського суспільства: Теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні. – Л., 2002. – 275 с.

19. Багмет М.О., Євтушенко О.Н. Базові принципи діяльності територіальних інститутів управління в контексті Європейської хартії місцевого самоврядування // Наукові праці: Науково-методичний журнал, 2007. № 69. С. 56–60.

20. Выдрин Е.В. Муниципальное право. – М.: Норма, 2004. – 256 с.

21. Ярмистий М.В. Територіальна організація влади в Україні: навч. пос. – Чернівці: Прут, 2003. – 39 с.

22. Бирд Д. Политические преимущества децентрализации: опыт США. //Муниципальное управление. Информационный бюллетень. 1999. вып. №12(7). С. 7-9.

23. Реформа місцевого самоврядування (децентралізація). [Електронний ресурс]. – Доступний з: <http://reformsguide.org.ua/ua/analytics> (дата звернення: 30.10.2018)

24. Ковальчук И. Проблемы и перспективы реформы децентрализации в Украине на современном этапе // Modern Science, 2017. №1. С. 143–149.

25. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. Станом на 10 жовтня 2018 р.//Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. [Електронний ресурс]. – Доступний з: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/318/10.10.2018.pdf>

26. Ведерникова И. Децентрализация: войдет ли Украина в открытую дверь, как Польша в 1989-м? [Електронний ресурс]. – Доступний з: <http://gazeta.zn.ua/internal/decentralizaciya-voydet-li-ukraina-v-otkrytuyu-dver-kak-polsha-v-1989-m-.html> (дата звернення: 30.10.2018).

Адамов Б.І.
д.е.н., професор, член Правління
Спілки економістів України

КЛЮЧОВІ ПРІОРИТЕТИ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ. СЕКТОРАЛЬНИЙ ПІДХІД

Нова стратегія регіонального розвитку України ґрунтується на збалансованому підході при виборі головного вектора державної економічної політики з урахуванням особливостей розвитку регіональних економік.

Необхідність такого підходу абсолютно зрозуміла з позицій регіонального керівництва і обумовлена бажанням уникнути надмірно централізованої моделі управління адміністративно-територіальними одиницями, представленими місцевою виконавчою владою і самоврядними громадами, а також прагненням побудувати відносини між регіонами і Києвом на засадах рівноправного партнерства з урахуванням кращих європейських практик. Але це в ідеалі.

Сформована за роки незалежності України модель державного управління національною економікою та виняткової ролі центральних органів влади в питаннях регіонального економічного розвитку не відповідає сучасним вимогам і за цей час стала по суті сама серйозною перешкодою в підвищенні рівня соціально-економічного розвитку регіонів та покращення якості життя населення в них.

Звичайно ж, в Україні крім цього стримуючого чинника є ще чимало й інших економічних проблем, зумовлених політичною нестабільністю, військової ескалацією на сході України і анексією Криму, кризовим станом фінансово-інвестиційної сфери, уповільненим квазіреформуванням і багатьма іншими.

Але з усього розмаїття чинників і проблем, що зумовили сьогоdnішній стан України, можна виділити наступні ключові проблеми:

- хронічна технологічна відсталість;
- негативна конкурентоспроможність вітчизняної промислової продукції на зовнішніх ринках і як наслідок, втрата Україною ринків у Європі та Євразійському регіоні;
- низька ефективність стратегічного менеджменту;
- нерозвиненість внутрішнього ринку;
- відсутність дешевих кредитних ресурсів.

В результаті чого Україна за всіма економічними маркерами опинилась на задвірках країн третього світу та рейтингів світової економіки. А невміла економічна політика та непрофесійні дії керівництва увігнали країну в жахливі борги.

Біда ще й в тому, що всі ці негативні фактори в рівній мірі перешкоджають сталому економічному розвитку всіх суб'єктів господарської діяльності як регіонального, так і державного рівнів, стримуючи розвиток відповідних територій і країни в цілому.

Всі ці проблеми мають причини, які обумовлюють їх появу та відповідні негативні наслідки в суспільстві та економіці. Основні фактори, хоча їх значно більше, наступні.

Критичні фактори, що перешкоджають сталому економічному зростанню

ЗОВНІШНІ:

- відхід зарубіжного бізнесу з українського ринку та відтік іноземних інвестицій;
- анексія Росією АР Крим та перманентний військовий конфлікт на Сході України;
- висока торгова залежність від міжнародних фінансових інституцій.

ВНУТРІШНІ:

- слабкі, повільні та неефективні реформи;

- цілеспрямований обвал вітчизняної валюти;
- високий рівень корупції, роздутий державний сектор;
- високий рівень тіньової вітчизняної економіки;
- втрата частини, а це мінімум 20%, промислового потенціалу базових галузей промисловості на неконтрольованих територіях Донбасу і АР Крим;
- падіння експортного потенціалу і зростання імпоротної залежності;
- несприятливий інвестиційний клімат;
- відсутність здорової конкуренції та економічних свобод;
- висока енергоємність вітчизняної продукції в усіх галузях промисловості;
- відсутність цивілізованого ринку землі;
- крах системи професійної освіти.

Благополуччя і життєздатність держави багато в чому визначається стратегічним вибором і механізмом реалізації прийнятої моделі економічної політики, створенням сприятливого середовища для діяльності господарських суб'єктів і, в кінцевому підсумку, наявністю відчутного зростання добробуту людей і якості їх життя, і що найголовніше, це збереження економічної і територіальної цілісності держави.

Але, на жаль, правильний і, здавалось би, вивірений стратегічний вектор розвитку країни нічого не коштує без професійного й наполегливого, щоденного виконання і реалізації всіх положень і пунктів програмних документів будь-яких стратегій. Ігнорування цих прописних істин неминуче призводить до фіаско.

А що ми маємо на сьогодні?

- Фінансово-економічну нестабільність;
- дефіцит зовнішньоторговельного балансу і державного бюджету;

- не виправдане підвищення вартості кредитних ресурсів;
- неконтрольоване зростання споживчих цін на основні продукти харчування та випереджаюче зростання тарифів на комунальні послуги за відсутності значущого економічного зростання;
- знецінення доходів населення, незважаючи на поетапне зростання мінімальної заробітної плати;
- погіршення демографічної ситуації і масовий відтік трудових ресурсів за кордон в пошуках кращого життя;
- поява нової соціальної групи з колишніх мешканців Донбасу - внутрішньо переміщених осіб, які потребують всебічної підтримки з боку держави;
- цілеспрямоване, в 2–3 рази, зубожіння громадян України, в результаті чого 60% населення України перебуває за межею бідності;
- складність прозорого ведення бізнесу;
- деіндустріалізація ключових галузей промисловості;
- стрімкий рух України до економічного краху, суверенного дефолту і втрати суб'єктності.

Разом з тим, незважаючи на все це, Україна ще володіє достатнім економічним ресурсом і людським капіталом, щоб схаменутися та скористатися історичним шансом – можливістю вирватися з кайданів кризи.

Актуальним стає питання оцінки ситуації, що склалася і вибору дієвих механізмів адекватного реагування на неї.

В якості методичного підходу до вибору економічних пріоритетів і завдань в даній роботі прийнята теорія секторальної оцінки, запропонована в 30-х роках минулого століття економістами Коліном Кларком і Аланом Фішером як теорія трьох секторів, в які були згруповані всі існуючі на той момент галузі народного господарства за напрямками:

- первинний сектор – видобуток корисних копалин та сировини;

- вторинний сектор – переробка та промислове виробництво;

- третинний сектор – сфера послуг, освіта, фінанси, управління та інші.

За минулі 80 і більше років основні її положення зазнали змін, відгукуючись на стрімке зростання і різноманітність світової економіки, збільшилася і кількість секторів, але, тим не менш, актуальність її не зменшилася.

Картина секторального стану загальної структури національної економіки дозволяє в якості інтегрального показника оцінити позитивні і негативні тенденції і динаміку розвитку групи галузей, як в масштабі всієї країни, так і характерних для того чи іншого регіону, які істотно впливають на якість життя людей в них в залежності від прибутковості або збитковості діючих там суб'єктів економічної діяльності.

Запропоновано бачення та комплекс пріоритетних завдань для основних секторів української економіки.

Первинний сектор це – базові галузі добувної промисловості та АПК, як галузі з природоексплуатуючими виробництвами. Ключові пріоритети та завдання для ефективного подальшого розвитку цього сектора наступні:

- удосконалення вітчизняних і придбання передових зарубіжних енерго- та ресурсозберігаючих технологій видобутку, транспортування й переробки природних ресурсів;

- безальтернативне динамічне зростання продуктивності праці в ключових галузях сировинної індустрії;

- зниження енергоємності та підвищення екологічної безпеки технологічних процесів видобутку і переробки корисних копалин;

- прозора прискорена приватизація збиткових державних промислових активів, крім стратегічних;

- відродження, після звільнення, економіки деокупованих територій Донецької і Луганської областей на засадах диверсифікації, модернізації і переорієнтації виробництва на галузі з високою доданою вартістю;

- та в якості мети – ресурсна самодостатність і енергетична безпека України.

Вторинний сектор це середньо- та високотехнологічні галузі.

По-перше, це обробна та переробна промисловості, машинобудування, оборонний комплекс, будівництво, переробка харчової продукції та інші з високим рівнем наукомістких процесів.

Ключові пріоритети та завдання для цієї частини сектора:

- зміщення пріоритетів держави і бізнесу в бік більш надійних і стійких високотехнологічних галузей обробної і переробної промисловості;

- опорою «нової індустрії» повинен стати оборонно-промисловий комплекс;

- реанімація українського авіабудування, ремонту літаків і створення парку вітчизняної безпілотної авіації;

- розробка вітчизняних і трансфер передових зарубіжних технологій на український внутрішній ринок з метою імпортозаміщення;

- стимулювання експорту високотехнологічної вітчизняної продукції, а не природних ресурсів;

- оздоровлення підприємств будівельного комплексу через державні програми доступного житла та інші;

- доброзичлива державна політика до діяльності високотехнологічних наукомістких виробництв малого та середнього бізнесу.

По-друге, це сучасні галузі з високим рівнем інноваційних технологій та високою доданою вартістю.

Ключові пріоритети та завдання для цієї частини сектора:

- Зміцнення позицій України в світовій індустрії інновацій:

- *формування за участю держави змішаних фондів високих технологій;*

- *створення підприємств наукомісткого та високотехнологічного hi-tech бізнесу з зарубіжними партнерами;*

- *створення базового і регіональних провайдерських центрів високих технологій, індустріальних і промислових парків, IT - кластерів;*

- *формування інноваційної культури;*

- Реформування системи навчання та перепідготовки IT-фахівців;

- Кібербезпека має стати ключовим напрямом української IT-індустрії;

- Сучасне інвестиційне законодавство;

- Створення сприятливих умов і мотивацій для стабілізації і подальшого зростання вітчизняного ринку праці IT-фахівців та ефективного розвитку «стартап-індустрії»;

- Побудова базових передумов цифрової економіки держави.

Третинний сектор економіки – це транспортна інфраструктура, торгівля, послуги, зв'язок. А ключові пріоритети та завдання для його успішного розвитку наступні:

- масштабні державні інвестиції та кошти міжнародних фінансових організацій направляти в розвиток транспортно-логістичної інфраструктури країни та регіонів - доріг, шляхопроводів, мостів, вокзалів, аеропортів – і все це в якості потужного каталізатора довгострокового економічного зростання, створення нових робочих місць;

- економічна інтеграція з галузевою інфраструктурою країн Східної Європи.

Четвертинний сектор з ознаками п'ятеринного (п'ятого) сектора економіки – це фінансовий сектор, державне регулювання та управління, освіта і наука, котрі потребують особливо високого рівня кваліфікації персоналу. Та ключові пріоритети для цього сектора:

- приборкання стрімкого зростання державного боргу;
- різке скорочення тіньової економіки:
 - податкова політика повинна бути прозорою, стабільною, довгостроковою;
 - закриття всіх податкових шпарин, крізь які великі компанії уникають сплати податків;
 - створення економічних передумов недоцільності виведення капіталу з країни;
 - лібералізація податкового законодавства для українських високотехнологічних компаній, малого та середнього бізнесу з адекватним посиленням відповідальності за його порушення;
 - Рішуча дерегуляція державних нормативних актів.

Але, в економіці будь-якої держави завжди є загальні принципи і необхідні умови для забезпечення динамічного розвитку економіки країни, ведення успішної економічної діяльності всіма суб'єктами господарювання країни, і як наслідок, зростання доходів і якості життя громадян України, за створення і дотримання яких несуть безпосередню відповідальність центральні органи виконавчої влади. На нашу думку такими загальними принципами та необхідними умовами можуть бути:

- доступні фінансово-кредитні ресурси для стимулювання економічного зростання і технологічної реновації вітчизняної економіки;
- державні гарантії під проекти модернізації галузевих виробництв;

- підготовка та формування компетентного людського капіталу;

- безпека ведення бізнесу, заснована на прозорій законодавчій базі та адекватній податковій політиці;

- недоторканність та надійні гарантії безпеки і поваги до приватної власності в Україні;

- сучасне інвестиційне законодавство, що додасть поштовх стимулюванню вітчизняних та іноземних інвестицій в економіку України.

Реалізація викладених вище заходів на рівні стратегічних або програмних дій дозволить в найближчий періоді часу реанімувати українську економіку і вийти з політико-економічної кризи, яка щільно накрила нашу країну.

Басанцов І.В.
д.е.н., професор кафедри фінансів і кредиту
Сумського державного університету,
голова Сумського обласного правління
Спілки економістів України

КОНЦЕПЦІЯ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ – ВАЖЛИВИЙ ЕТАП НА ШЛЯХУ ДО ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Анотація. У статті досліджено сучасний стан системи органів державного фінансового контролю в Україні, визначено вектор розвитку цієї системи. Виходячи зі стратегічного курсу України на вступ до Європейського Союзу, обґрунтовано ефективність і раціональність застосування комплексного підходу при вирішенні цього завдання. Розроблено та запропоновано базові положення Концепції розвитку державного фінансового контролю в Україні з метою їх широкого обговорення, доопрацювання та прийняття відповідних законодавчих актів на державному рівні, що сприятиме підвищенню ефективності функціонування інституту державної влади в Україні.

Ключові слова: концепція, стратегія, система, державний фінансовий контроль, державне керування, комплексний підхід, ефективність.

Постановка проблеми. Система державного фінансового контролю (ДФК) – є невід’ємною складовою державного управління. Жодна країна світу не відмовляється від важелів контролю та цілеспрямованого впливу на ринкові відносини, що є абсолютно необхідним для підтримки соціальної стабільності.

Ефективність використання державних ресурсів – ключовий фактор переходу економіки України до інноваційного шляху розвитку, посилення конкурентної спроможності та

економічної безпеки держави на довгострокову перспективу. Це визначено у багатьох урядових документах як один із пріоритетних напрямків розвитку держави. Водночас, сьогодні значна частина державних ресурсів та бюджетних коштів знаходиться поза зоною ефективного фінансового контролю, що призводить до нераціонального і нецільового використання зазначених ресурсів та створює передумови для корупційних злочинів [1]. А це, у свою чергу, є суттєвою перешкодою для набуття нашою державою членства у Європейському Союзі (ЄС), тобто гальмує досягнення стратегічних цілей, що стоять перед Україною.

Слід зазначити, що побудова, функціонування та розвиток ефективної системи державного фінансового контролю є однією з головних передумов процесу якісної модернізації управління економікою України, її розвитку та стабілізації у сучасних умовах. Успішне впровадження цієї системи є дуже важливим завданням. Тому всі вищезгадані аспекти свідчать про необхідність застосування кращих європейських практик, використання комплексного підходу до побудови ефективної системи ДФК та розробки базових положень Концепції, створення цієї системи для успішного та скорішого інтегрування України у Європейське співтовариство.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченням проблем, що досліджуються у статті, займалося багато видатних зарубіжних учених-економістів, а саме: Р. Адамс (Adams R.), Т. Англерід (Anglerid T.), Дж. Бейлі (Bailey J.), П. Джексон (Jackson P.), В. Еверт (Evert V.), С. Томкінс (Tomkins S.) тощо.

Важливо відмітити, що про необхідність побудови дієвої системи державного фінансового контролю у нашій країні мова йде вже досить давно. Існує велика кількість наукових праць, публікацій, дискусій (у засобах масової інформації, на наукових конференціях), присвячених цьому питанню. Зокрема, питанням створення та розвитку системи ДФК, підви-

щення ефективності функціонування окремих її складових присвячені праці українських науковців: Амоші О.І., Андрійко О.Ф., Барановського О.І., Білухи М.Т., Бутинця Ф.Ф., Геєця В.М., Дікань Л.В., Дрозд І.К., Опаріна В.М., Симоненко В.К., Сивульського М.І., Симоненка В.К., Стефанюка І.Б., Чечуліної О.О., Чумаченко М.Г., Шевчука В.О., Шевчука О.А. та інших.

Однак, не дивлячись на зусилля наукової спільноти та громадськості, питання побудови цілісної та ефективно функціонуючої системи державного фінансового контролю та її удосконалення не втрачає своєї актуальності.

Мета статті: обґрунтувати доцільність впровадження комплексного підходу до вирішення проблем у сфері державного фінансового контролю та сформулювати базові положення Концепції розвитку державного фінансового контролю в Україні.

Основні результати дослідження.

На сучасному етапі функції державного фінансового контролю та нагляду в Україні виконуються наступними державними органами: Рахункова палата, Державна аудиторська служба України, Державна фіскальна служба України, Державна казначейська служба України, Державна служба фінансового моніторингу України, Національний банк України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

Слід зазначити, що відповідно до статті 98 Конституції України контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата.

Згідно з офіційними даними, оприлюдненими Рахунковою палатою України у звіті за 2017 р., у ході проведення аудиторськими Рахункової палати контрольних-аналітичних та експертних

пертих заходів виявлено, відповідно до статей 116 і 119 Бюджетного кодексу України, порушень бюджетного законодавства (незаконного, у тому числі нецільового), неефективного використання коштів Державного бюджету України та державних цільових фондів на загальну суму **23 млрд 32,4 млн грн.** (рис. 1).

Аналіз контрольно-аналітичних заходів, проведених протягом 2017 р., свідчить про те, що більшість порушень бюджетного законодавства мають системний характер і повторюються рік у рік [2].

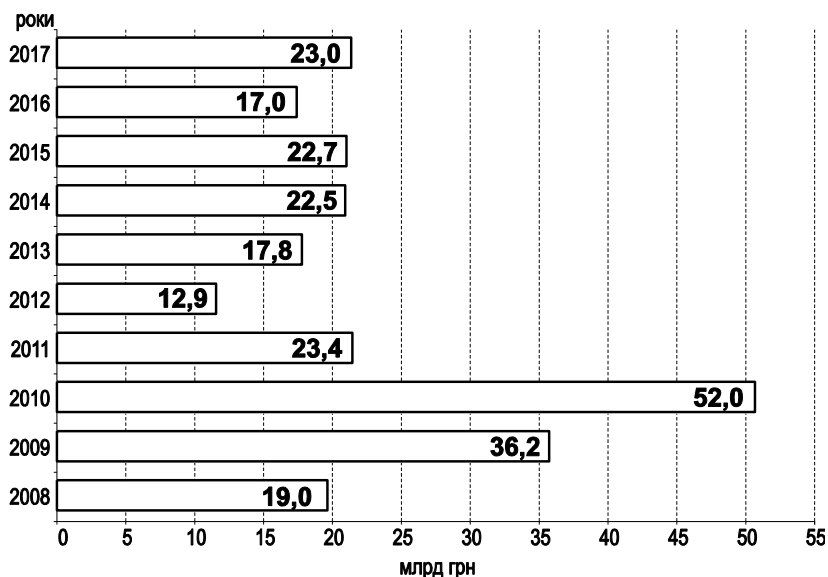


Рис. 1: Обсяги виявлених Рахунковою палатою порушень бюджетного законодавства та неефективного використання бюджетних коштів.

Наведемо ще один факт: неурядова міжнародна організація з протидії корупції Transparency International 21 лютого 2018 р. оприлюднила результати минулорічного світового рейтингу сприйняття корупції CPI - 2017. 30 балів зі 100 мож-

ливих і 130 місце з 180 позицій – такі показники України в нинішньому Індексі сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index). Це на 1 бал більше, ніж у 2016 р., але недостатньо для країни, влада якої назвала боротьбу з корупцією головним пріоритетом. Поліпшенню нашої позиції у світовому рейтингу сприяла активізація роботи антикорупційних органів України. Вони розгорнули свою слідчу роботу та направили до суду перші справи щодо підозр у топ-корупції. Реєстр електронних декларацій продовжив своє функціонування. Пройшов перший рік реформи державних закупівель з обов'язковим використанням системи Prozorro. Відбулася реформа ринку газу тощо. Однак відсутність діючої судової системи та фактична безкарність корупціонерів не дає Україні зробити потужний ривок уперед і подолати 30-бальний бар'єр [3].

Аналізуючи наведені данні, можна стверджувати, що динаміка корупційних діянь демонструє стійку тенденцію до зростання, а масштаби фінансових порушень обчислюються мільярдами гривень.

Необхідно констатувати, що гострим питанням у процесі формування ефективної системи державного фінансового контролю в Україні, яке потребує скорішого вирішення, є відсутність професійно розробленої Концепції. Побудова дієвої вітчизняної системи ДФК потребує саме системного підходу до вирішення комплексу проблем, що можливо тільки у рамках науково-обґрунтованої комплексної теорії. Відсутність наукової Концепції ДФК, що враховує закономірності розвитку України є однією з головних причин, яка гальмує формування відповідної сучасним реаліям нормативно-правової бази державного фінансового контролю, створення та впровадження механізму ефективно взаємодіючих один з одним елементів системи ДФК. А це, в свою чергу, призводить до неповного дослідження проблем реалізації контрольної фун-

кції державного управління у фінансовій сфері та гальмує практичне застосування напрацьованих вітчизняними науковцями пропозицій.

На сучасному історичному етапі вирішувати нагальні проблеми за допомогою механічного копіювання та перенесення світового досвіду стало вже неможливим. Прийнятий Україною курс на набуття членства у Європейському Союзі потребує побудови системи ефективного державного управління та контролю. Підписана у 1994 р. Угода про партнерство та співпрацю між Європейським Союзом та Україною (що вступила в дію у 1998 р.) [0] стала основним документом євроінтеграції для нашої держави. 16 вересня 2014 р. Європейський парламент ратифікував Угоду про асоціацію між Україною і Європейським Союзом синхронно з Верховною Радою України.

Відмітимо, що критерії, яким повинні відповідати країни-кандидати на вступ до Європейського Союзу (Копенгагенські критерії) [5], були ухвалені на засіданні Європейської Ради у Копенгагені у червні 1993 р. До цих критеріїв належать наступні:

1. Стабільність інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, повагу до прав людини, повагу та захист національних меншин (політичні критерії).

2. Існування дієвої ринкової економіки та здатність виробників витримувати конкуренцію в рамках Європейського Союзу.

3. Здатність взяти на себе зобов'язання, які впливають з членства в ЄС, включаючи суворе дотримання цілей політичного, економічного, валютного союзу (інші критерії).

Відповідно до взятого Україною курсу, 12 січня 2015 р. Указом Президента України № 5/2015 схвалено Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», метою якої є впровадження в державі європейських стандартів життя та вихід України

на провідні позиції у світі. Одним з чотирьох векторів (вектор розвитку) дорожньої карти та першочергових пріоритетів реалізації Стратегії передбачено проведення реформи державного фінансового контролю та бюджетних відносин [6].

Про важливість та нагальність піднятого у статті питання свідчить також й той факт, що у кінці 2011 р. сесією Генеральної асамблеї ООН було прийнято Резолюцію про вплив фінансового контролю на якість державного управління. Цим документом ООН визнала «важливу роль вищих ревізійних установ у підвищенні ефективності, підзвітності, результативності та прозорості державного управління, що сприяє досягненню національних цілей та пріоритетів у сфері розвитку, а також узгоджених на міжнародному рівні цілей у сфері розвитку, у тому числі сформульованих у Декларації тисячоліття» [7].

У зв'язку з вищевикладеним, розроблення сучасної Концепції державного фінансового контролю, яка б стала базою для вирішення існуючих проблем у досліджуваній сфері, на сьогоднішній день є актуальним як ніколи. Звісно, вирішувати нагальні завдання можливо й без фіксованої загальної теорії, але за таких умов будь-який спосіб вирішення різних питань ДФК носитиме несистемний характер і буде підпорядковуватися відцентровому впливу різноманітних інтересів. Таким чином, розроблення та прийняття сучасної Концепції розвитку державного фінансового контролю в Україні має стати пріоритетним напрямком у сфері підвищення ефективності управління державою.

На думку автора, базовими положеннями Концепції розвитку державного фінансового контролю в Україні мають бути наступні (рис. 2):



Рис. 2: Базові положення Концепції державного фінансового контролю України.

Розглянемо більш детально базові положення Концепції.

1. *Законодавче врегулювання* (Закон України «Про систему державного фінансового контролю України»).

По-перше, узгодження та законодавче закріплення понятійного апарату державного фінансового контролю (визначення, предмет, методи, види тощо).

У попередніх роботах автором було сформульовано визначення ДФК, яке може стати підґрунтям для напрацювання та законодавчого закріплення його загальновизнаного тлумачення.

чення, а саме: державний фінансовий контроль – це особливий вид діяльності державних органів (регламентований відповідними нормативно-правовими актами), спрямований на перевірку (дослідження) дотримання законності, раціональності та ефективності планування, надходження, розподілу і використання державних ресурсів у процесі державного управління, забезпечення компетентних органів влади та громадськості достовірною інформацією про попередження, виявлення та усунення фінансових правопорушень, а також виконання інших функцій, що сприяють зміцненню економічної безпеки держави [8].

По-друге, законодавче закріплення місця та ролі кожного існуючого органу ДФК, чітке розмежування їх повноважень (внутрішній, зовнішній), розроблення та затвердження Закону України «Про систему державного фінансового контролю України». Законом повинні вирішуватись, наприклад, такі задачі: визначення організаційної структури та органів правового регулювання ДФК, їх прав та обов'язків; визначення суб'єктів права державного фінансового контролю; визначення предмету, цілей та завдань системи нормативно-правових актів, основних джерел права та рівнів нормативно-правового регулювання; визначення порядку побудови системи нормативно-правових актів ДФК, їх структури та змісту; розроблення порядку систематизації нормативно-правових актів, окреслення основних напрямків взаємодії правових актів державного фінансового контролю з актами інших сфер фінансового права, а також з іншими галузями права та інші [9].

Все це в кінцевому підсумку покликане повністю усунути нині існуючі колізії у розмежуванні сфер діяльності між контролюючими органами, нераціональний розподіл обов'язків, перекладання відповідальності тощо.

2. *Створення (законодавче визначення статусу) вищого органу державного фінансового контролю України.*

Треба наголосити, що чимало повноважень нині діючої Рахункової палати України, яка виходячи зі змісту своєї діяльності найбільш наближена до вищого органу державного фінансового контролю, вже закріплені в Законі України № 315/96-ВР від 11.07.1996 р. «Про Рахункову палату», але на практиці вони не завжди забезпечені дієвим механізмом реалізації, особливо на регіональному рівні. Зазначеним Законом не визначено статус Рахункової палати як вищого органу ДФК.

Якщо звернутися до досвіду Європейського Союзу, то одним з семи інститутів, що здійснюють управління в ЄС, є Європейська рахункова палата, яка створена у 1975 р. для аудиторської перевірки бюджету ЄС та його установ. Функції цієї рахункової палати здійснюються за наступними напрямками:

- перевірка звітів про доходи та видатки ЄС і усіх його інститутів та органів, що мають доступ до фондів Європейського Союзу;

- контроль якості управління фінансами;

- складання доповіді про свою роботу після завершення кожного фінансового року, а також надання Європарламенту та Раді висновку або зауважень з окремих питань;

- допомога Європарламенту у здійсненні контролю за виконанням бюджету Європейського Союзу.

З метою виконання покладених на Європейську рахункову палату функцій, аудитори здійснюють виїзні інспекції до інших інститутів ЄС, держав ЄС або до інших держав, що отримують фінансову допомогу від ЄС. Однак, якщо аудитори виявляють порушення, вони інформують про них Європейський антикорупційний офіс.

Європейська рахункова палата складається з 28 представників (по одному від кожної держави-члена ЄС), які виконували або виконують у своїх країнах відповідні функції зовні-

шнього контролю або мають спеціальну кваліфікацію для зайняття цієї посади. Вони призначаються Радою одноголосним рішенням на шестирічний термін та є повністю незалежними у виконанні своїх обов'язків. Голова Рахункової палати обирається з числа її членів на трирічний період з правом поновлення мандату [10].

3. *Розроблення та прийняття єдиних стандартів та методології проведення державного фінансового контролю.*

Дане положення Концепції передбачає встановлення норм, правил та характеристик, що діятимуть для всіх учасників сфери державного фінансового контролю.

Зазначимо, що відсутність уніфікованих стандартів та методики здійснення контрольних заходів призводить до протиріч не тільки між контролюючими органами та організаціями, що перевіряються, але й між організаціями, що здійснюють так званий зовнішній та внутрішній державний фінансовий контроль; до несумісності отриманих результатів контролю, а це відповідно не дозволяє об'єктивно оцінити діяльність інституту державної влади.

4. *Розроблення науково-методичної основи комплексної оцінки ефективності системи державного фінансового контролю (у тому числі й соціально-економічної).*

Базовою складовою оцінки ефективності системи ДФК є ефективність діяльності її органів (та співробітників), яка забезпечується у першу чергу, на основі чіткого визначення їх функцій, розмежування повноважень, координації діяльності та сфер відповідальності, що підтверджує раціональність саме комплексного підходу до розвитку державного фінансового контролю та необхідність прийняття вищезазначеної Концепції.

Ефективність контролю – це співвідношення досягнутого конкретного результату (відшкодування шкоди, збитку) до витрат на проведення контрольного заходу. Ефективність

державного фінансового контролю залежить від його результативності, економічності та дієвості. Під результативністю контролю розуміють сукупність об'єктивних наслідків контролю, що співвідносяться з витратами на утримання діяльності дослідженого (перевіреного) об'єкта або посадової особи. До основних показників результативності діяльності органів ДФК можна віднести: виявлений обсяг коштів, використаних не за цільовим призначенням або неефективно; кількість коштів, використаних з порушенням законодавства; кількість підготовлених приписів та подань [11].

Слід відмітити, що до сьогодення у вітчизняному законодавстві відсутні критерії оцінки результативності, економічності та дієвості контрольних заходів, а на практиці ці оцінки зводяться до банальної формули: відношення кількості коштів, витрачених на утримання органу державного фінансового контролю, до загальної суми фінансових порушень, виявлених під час проведених контрольних заходів. Тому існуючу в Україні систему органів державного фінансового контролю важко реально оцінити за об'єктивними критеріями.

5. Організація кадрового забезпечення системи ДФК.

Це базове положення має на увазі формування сучасної системи підготовки та перепідготовки кадрів для органів державного фінансового контролю, періодична атестація та ротація співробітників. прийняття заходів (наприклад, державна програма) щодо покращення соціальних умов життя співробітників системи ДФК. Якщо стисло висловитися, перефразуючи загальновідомий афоризм, то «високопрофесійні кадри мають вирішувати все».

Оскільки чинна нормативно-правова база динамічно змінюється, доповнюється, удосконалюється, необхідно також стає регулярна участь співробітників органів ДФК, особливо аудиторського та інспекторського складу, у різноманіт-

них навчальних заходах, навіть в умовах напруженого графіку роботи. Фінансовий аудит та аудит ефективності є специфічними та перспективними для вітчизняної практики формами державного фінансового контролю, що на сьогодні майже не викладаються вищими навчальними закладами. Практика потребує від фахівців комплексних знань у сфері бухгалтерського обліку (господарських та бюджетних організацій); обліку виконання бюджету; основ планування бюджету; основ законодавства, що регулює бюджетні, фінансові та майнові відносини; особливостей господарської діяльності у різних галузях промисловості тощо, що в комплексі не викладається сьогодні у рамках жодної навчальної програми. Саме тому існує необхідність в організації навчання працівників органів ДФК за спеціальними програмами, що відрізняються від стандартних, проведенні конференцій, семінарів, круглих столів з обміну досвідом.

На наш погляд, для цілей формування сучасної системи підготовки та перепідготовки кадрів у сфері державного фінансового контролю спеціальний навчальний підрозділ може бути створений при Рахунковій палаті України, із залученням до викладацького процесу провідних вчених, в області державного фінансового контролю.

6. Створення єдиної інформаційної бази та організація експертно-аналітичної роботи.

Єдина інформаційна база (система обміну інформацією між контролюючими органами) повинна складатися з наступних блоків:

1) загальнодержавна система обліку результатів діяльності органів ДФК;

2) загальна інформаційна база обліку правопорушень та злочинів у сфері економічної діяльності для всіх органів системи ДФК;

3) систематизована база нормативно-правового забезпечення у сфері державного фінансового контролю (з регулярним періодичним оновленням відповідно до законодавчих змін).

Введення в дію такої електронної бази (з обмеженим доступом) сприятиме поглибленню координації контрольно-наглядових органів різного рівня, обміну результатами проведених контрольних заходів, підвищити ефективність контролю не збільшуючи при цьому витрат, дозволить не тільки більш ефективно планувати роботу усіх структурних елементів системи ДФК, а й слугуватиме підґрунтям для введення обмежень на зайняття керівних посад посадовими особами, які допустили порушення норм фінансово-бюджетного законодавства.

7. Систематизація та чітке законодавче визначення видів фінансових порушень, відповідних їм ознак та санкцій, передбачених за здійснення конкретного виду порушень.

На сьогоднішній день необхідна якісна модернізація чинних правових норм у сфері регулювання державного фінансового контролю, усунення неузгодженостей та протиріч, заповнення прогалин та відміна застарілих норм.

У рамках даного положення Концепції передбачається також законодавче врегулювання взаємовідносин органів ДФК та правоохоронних органів як у частині координації діяльності за сумісними контрольними заходами (перевірками), так й у частині обміну інформацією для своєчасного ефективного реагування за здійсненими правопорушеннями.

Висновки.

Побудова ефективної системи державного фінансового контролю в Україні, що відповідатиме вимогам демократичного суспільства та сприятиме гармонійній інтеграції нашої держави до Європейського Союзу, передбачає консолідацію

зусиль суспільства та держави у вирішенні комплексу невідкладних завдань.

Першим та найважливішим етапом у цьому процесі є саме розроблення та прийняття єдиної Концепції розвитку державного фінансового контролю в Україні – стратегічної системи загальноприйнятих поглядів на ключові теоретичні та практичні поняття ДФК, напрямки удосконалення системи державного фінансового контролю як найважливішої складової фінансового контролю та підвищення її ефективності, формування єдиних методологічних та правових основ здійснення ДФК, визначення системи органів ДФК та механізму їх взаємодії.

У роботі автором запропоновано основні базові положення Концепції розвитку державного фінансового контролю в Україні:

1. Законодавче врегулювання (Закон України «Про систему державного фінансового контролю України»).

2. Створення (законодавче визначення статусу) вищого органу державного фінансового контролю України.

3. Розроблення та прийняття єдиних стандартів та методології здійснення державного фінансового контролю.

4. Розробка науково-методичної основи комплексної оцінки ефективності системи державного фінансового контролю (у тому числі й соціально-економічної).

5. Організація кадрового забезпечення системи ДФК.

6. Створення єдиної інформаційної бази та організація експертно-аналітичної роботи.

7. Систематизація та чітке законодавче визначення видів фінансових порушень, відповідних їм ознак та санкцій, передбачених за здійснення конкретного виду порушень.

Література:

1. Басанцов І.В. Модернізація системи державного фінансового контролю України / І.В. Басанцов // Економічний часопис-XXI. - 2014. - № 1-2(1). - С. 78-81.
2. Звіт Рахункової палати України за 2015 рік [Електронний ресурс] / Рахункова палати України. – 2015. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16748714/Zvit_RP_2015.pdf.
3. Лише на один бал піднялась Україна у світовому рейтингу сприйняття корупції [Електронний ресурс] / Transparency International Україна. – 2016. – Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/news/oficial/5741.html>.
4. Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, and Ukraine / Official Journal of the European Communities. – 1998. – L 49, p. 3.
5. Копенгагенські критерії членства в Європейському союзі (довідка) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mfa.gov.ua/ua/page/open/id/774>.
6. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
7. Содействие повышения эффективности, подотчетности, результативности и прозрачности государственного управления путем укрепления высших ревизионных учреждений: Резолюция Генеральной ассамблеи Организации Объединенных Наций от 22.12.2011 № A/RES/66/209 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://daccess-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/471/38/PDF/N1147138>.
8. Басанцов І.В. Розвиток державного фінансового контролю в умовах ринкової економіки України: дис. ... д-ра екон. наук: 08.00.08 / Басанцов Ігор Володимирович. – Ірпінь, 2008. – 382 с.
9. Шевченко А.А. Актуальные проблемы государственного финансового контроля / А.А. Шевченко, Н.А. Любов // Финансовые исследования. – 2008. – № 1. – С. 31-41.
10. Яковюк І.В. Рахункова палата в інституційному механізмі ЄС: загальнотеоретична характеристика // І.В. Яковюк // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2010. – Вип. 19. – С. 35-45.
11. Толмачев О.М. Проблемы государственного финансового контроля в Российской Федерации / О.М. Толмачев // Проблемы местного самоуправления. – 2012. – № 53. – С. 26-37.

Белякова Н.М.
Президент Хмельницької
торгово-промислової палати,
заступник голови Хмельницького
обласного правління Спілки
економістів України

ВПЛИВ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ НА ІНВЕСТИЦІЙНО-ІННОВАЦІЙНИЙ РОЗВИТОК ПІДПРИЄМСТВ ЛЕГКОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ

Модернізація економіки України набуває рис світового переформатування інформаційних процесів в економіці і суспільстві. Особливу роль відіграє інноваційна модель розвитку галузей, яка пов'язана зі стрімким зростанням впливу науки та новітніх технологій на розвиток світової економіки. Інноваційність та високотехнологічність виробництва стали невід'ємними характеристиками розвитку промислового підприємства, галузі або комплексу.

Особливе місце в економіці України належить легкій промисловості – галузі, яка не тільки задовольняє потребу суспільства у товарах широкого вжитку промислового призначення та сприяє підвищенню якості життя, пов'язана з багатьма суміжними галузями та може обслуговувати весь господарський комплекс країни, характеризується високим рівнем доданої вартості, що створюється у процесі виробництва товарів, швидким обігом капіталу, низькою енергоємністю виробництва та незначним впливом на довкілля, але й, за наявності відповідних можливостей, формує потужний експортний потенціал країни.

У цих умовах пріоритетний розвиток легкої промисловості необхідно узгоджувати з інноваційною політикою держави.

Під інноваційною активністю підприємств розуміється організація і впровадження продуктових, процесних, марке-

тингових, організаційних інновацій та інші види діяльності, орієнтовані на розробку і впровадження нових продуктів і процесів, нових методів просування та продажу продукції і / або зміни в її організаційній практиці і структурі.

Можна виділити процесні та продуктові інновації в легкій промисловості. Під процесними інноваціями в легкій промисловості розуміється впровадження нових матеріалів і тканин, нові технічні і технологічні рішення в конструванні, викрійці, візуалізації, розкрої матеріалів, нові технології з'єднання матеріалів, формування і обробки. Продуктові інновації включають нові рішення по готових виробах і по сировині і напівфабрикатах.

Основний результат інноваційної діяльності підприємств легкої промисловості – це освоєння інноваційних видів продукції; впровадження нових прогресивних технологічних процесів; придбання нових технологій. Раніше більшість підприємств галузі надавала перевагу освоєнню виробництва інноваційних видів продукції, а не впровадженню нових технологічних процесів, що не можна розцінювати як позитивну тенденцію [1, с.199].

Сукупність підприємств легкої промисловості характеризується такими основними ознаками:

а) єдність економічного призначення продукції – виробництво товарів широкого вжитку для задоволення безпосередніх потреб населення;

б) однорідність сировини та матеріалів, що використовуються для виробництва товарів галузі;

в) спільність матеріально-технічної бази і технологічних процесів виробництва продукції широкого вжитку;

г) особливий професійний склад робітничих кадрів;

д) специфічні особливості розміщення та розвитку

[2, с.10]¹.

В світі легка промисловість є лідером інновацій і її частка в загальному обсязі інновацій складає 28% (рис. 1).



Рис. 1. Лідери інновацій в світі [3].

Серед світових лідерів інновацій в легкій промисловості виділяють Німеччину (44%), Швейцарію (13%) та Бельгію (10%) (рис. 2).

Відповідно до думки вітчизняних і міжнародних експертів, українська легка промисловість має величезний потенціал.

В державі налічується понад 2,3 тисяч підприємств легкої промисловості, де працюють близько 85 тисяч працівників.

¹ Гречан А.П. *Методологічні основи розвитку легкої промисловості на інноваційних засадах: автореферат дис. д.е.н. за спец. 08.07.01 – Економіка промисловості / А.П. Гречан. – Донецьк: Інститут економіки промисловості НАН України, 2006. – 37 с., с. 10*

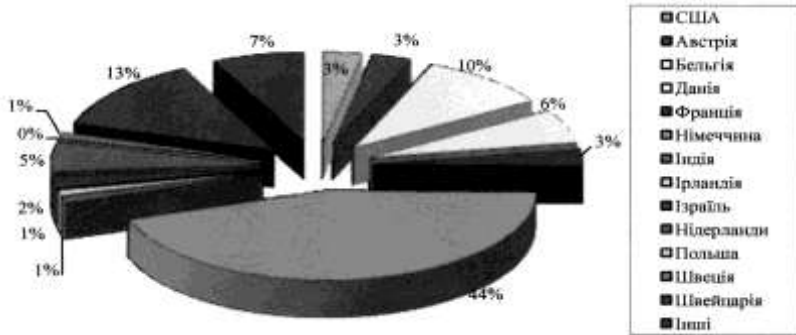


Рис. 2. Світові лідери інновацій в легкій промисловості [3].

Легка промисловість України поступово нарощує свою потужність і її показники стабільно зростають ось уже кілька років поспіль. У країні активно розвиваються текстильна, швейна, трикотажна, шкіряно-взуттєва, шкіргалантерейна, хутряна та інші сфери.

У 2016 р. виробництво одягу склало близько 40% від усієї кількості реалізованої продукції, виробництво текстилю – 37%, виробництво шкіри та взуття – більше 20%. Регіональний рейтинг вироблення товарів легкої промисловості в 2016 р. очолила Львівська область (14,4%), далі йдуть Житомирська область (8,7%), Харківська область (8,5%), Дніпропетровська область (7,0%) і м. Київ (6,9%).

Українська продукція легкої промисловості експортується в 150 країн. В основному предметами експорту виступають текстиль і текстильні вироби – 68,2% (171,5 млн дол.), головні убори і взуття, вироби з хутра та шкіри – 31,8% (80 млн дол.). Більше 83% всієї продукції поставляється в країни Євросоюзу.

За даними Мінекономрозвитку, загальне зростання експорту в 2017 р. становило 43%. Капітальні інвестиції в галузь зросли більш, ніж на 24%.

Загальний обсяг виробництва в 2017 р. зріс на 6,3%, обсяг реалізованих товарів склав 23 млрд гривень. Однак, незважаючи на поживлення розвитку галузі, в даній сфері все ще залишається ряд проблем [4].

Протягом 2009 – 2017 рр. в Україні, зокрема в галузі легкої промисловості, знизився рівень здатності здійснювати інноваційну діяльність, погіршилась якість науково-дослідних закладів, скоротились витрати компаній на здійснення НДДКР та обсяги закупівель державою високотехнологічних товарів (табл. 1).

Кількість підприємств, що впроваджували інновації та реалізовували інноваційну продукцію, залишається низькою та в 2017 р. становила 7,4% і 3,4% відповідно від загальної кількості підприємств галузі.

Критерієм успішної інноваційної діяльності є частка інноваційної продукції, що потрапляє на ринок. Частка обсягів реалізованої інноваційної продукції у загальному обсязі реалізованої продукції легкої промисловості у 2009 – 2017 рр. була незначною, зменшившись з 2,4% у 2009р.і до 0,8 – у 2015 р. та 1,7% – у 2017 р. Лише у 2014 р. даний показник суттєво зріс, склавши 8,3%.

З 2009 р. по 2015 р. частка інноваційної продукції легкої промисловості, реалізованої за межі України, у загальних обсягах реалізації продукції галузі зменшилась з 49,7% до 1,7%. Однак в 2017 р. даний показник зріс до 25,0%. Це пов'язано з поширенням толінгової системи виробництва продукції у галузі, за якою, за даними Укрлегпрому, працюють близько 90% українських підприємств швейної промисловості. Основними замовниками продукції є фірми Німеччини, США, Канади, Франції, Італії, Голландії, Англії та ін. [6].

**Таблиця 1. Динаміка показників інноваційної діяльності
легкої промисловості України в 2009–2017 роках**

Показники	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Кількість підприємств, що займаються інноваційною діяльністю, од. / % до загальної кількості підприємств галузі	58 / 8,5	63 / 9,8	82 / 13,4	81 / 13,6	71 / 11,7	82 / 13,2	40 / 13,2	48 / 15,5	28 / 8,7
Кількість підприємств, що впроваджували інновації, од. / % до загальної кількості підприємств галузі	46 / 6,8	46 / 7,2	57 / 9,3	60 / 10,1	51 / 8,4	60 / 9,6	38 / 12,5	39 / 12,6	24 / 7,4
Кількість підприємств, що реалізували інноваційну продукцію, од. / % до загальної кількості підприємств галузі, що реалізували промислову продукцію	40 / 5,9	35 / 5,5	42 / 6,9	44 / 7,4	38 / 6,3	34 / 5,5	21 / 6,9	24 / 7,7	11 / 3,4
Обсяги реалізованої інноваційної продукції, млн грн. / % до загального обсягу реалізованої промислової продукції галузі	121,0 / 2,4	127,6 / 2,2	148,5 / 2,3	189,7 / 2,8	152,4 / 2,0	283,8 / 8,3	112,8 / 0,8	—*	344,2 / 1,7
Обсяги реалізованої за межами України інноваційної продукції, млн грн. / % до загального обсягу реалізованої інноваційної продукції галузі	60,1 / 49,7	39,0 / 31,3	78,4 / 52,8	82,0 / 43,3	16,6 / 10,9	20,4 / 13,6	1,9 / 1,7	—*	86,0 / 25,0

* вивезено за кордон

Складено за інформацією, наданою Державною службою статистики України [5].

За період з 2009 по 2017 рік кількість підприємств легкої промисловості, що займалися інноваційною діяльністю зменшилась з 58 од. до 28 од. відповідно (табл. 2). При цьому даний показник у 2012 р. досяг 81 од., а в 2011 та 2014 роках – 82 од. Найбільше підприємств витрачали кошти на придбання машин, обладнання та програмного забезпечення. Даний показник з 2009 р. по 2017 рік суттєво змінювався: з 26 од. у 2009 р. до 57 од. у 2011 р. та 56 од. у 2014 р. до 21 од. у 2017 році.

Таблиця 2. Динаміка показників фінансування інноваційної діяльності підприємств легкої промисловості України за 2009 – 2017 рр.

Показники	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Кількість підприємств галузі, які займаються інноваційною діяльністю, од.	58	63	82	81	71	82	40	48	28
з них витрати коштів на:									
- витрати НДР	6	5	6	5	4	7	2	11	1
- новини НДР	-	-	1	1	1	1	-	4	-
- придбання машин, обладнання та програмного забезпечення	26	39	57	51	46	56	26	36	21
- інші новинні витрати	1	2	3	1	2	3	1	6	-
- інші	15	13	25	23	16	20	9	19	9
Загальний обсяг витрат на інноваційну діяльність, млн грн.	37,2	53,3	33,2	66,0	84,6	94,6	40,4	75,5	96,8
у т.ч. на:									
- витрати НДР	10,5	0,6	0,1	6,6	4,9	33,5	0,6	9,5	*
- новини НДР	-	-	0,2	0,1	0,3	-	-	0,3	-
- придбання машин, обладнання та програмного забезпечення	18,8	47,4	27,2	48,2	77,9	58,5	30,1	61,2	84,6
- інші новинні витрати	1,1	-	-	-	-	-	-	-	-
- інші	6,8	5,3	5,7	11,1	1,0	2,6	0,6	4,5	-
Обсяг фінансування інноваційної діяльності, млн грн.	37,2	53,3	33,2	66,0	84,6	94,6	40,4	75,5	96,8
у т.ч. за рахунок коштів:									
- власних	37,2	44,8	31,3	55,6	82,1	89,1	40,3	69,3	*
- державного бюджету	-	-	0,5	0,4	-	-	0,2	0,5	-
- місцевих бюджетів	-	-	-	0,1	0,3	-	-	-	-
- позабюджетних фондів	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- вітчизняних інвесторів	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- іноземних інвесторів	-	8,5	-	0,6	-	-	-	-	-
- кредитів	-	-	1,3	7,2	2,0	3,5	-	5,7	-
- інших	-	-	0,1	2,1	0,2	-	-	-	-

* Дані не оприлюднюються з метою забезпечення виконання вимог Закону України «Про державну статистику» щодо конфіденційності статистичної інформації.

Складено за інформацією, наданою Державною службою статистики України [5].

Протягом досліджуваного періоду обсяг витрат на інновації підприємства легкої промисловості збільшився з 37,2 млн грн у 2009 р. до 96,8 млн грн у 2017 р., однак враховуючи інфляцію останніх років, даний показник суттєво не змінився. Суттєві витрати на інновації були у 2013 р. в сумі 84,6 млн грн та у 2014 р. в сумі 94,6 млн грн. При цьому найбільше витрат було здійснено на придбання машин, обладнання та програмного забезпечення: з 18,8 млн грн у 2009 р. до 84,6 млн грн – у 2017 році. Суттєві витрати на придбання машин, обладнання та програмного забезпечення були в 2013

р. в сумі 77,9 млн грн та 2016 р. – в сумі 61,2 млн грн. На внутрішні та зовнішні науково-дослідні розробки найбільше витрат було здійснено у 2014 р. (33,5 млн грн), на придбання існуючих знань від інших підприємств або організацій – у 2009 р. (1,1 млн грн), на іншу інноваційну діяльність (включаючи проектування, навчання, маркетинг та іншу відповідну діяльність (інші витрати) – в 2012 р. (11,1 млн грн).

Основним джерелом фінансування інноваційних витрат залишаються власні кошти підприємств – від 84,05% загального обсягу витрат на інновації у 2010 р. до 100% – у 2009 році. В абсолютному вираженні даний показник найбільшого значення досяг у 2013 р. (82,1 млн грн) та у 2014 р. (89,1 млн грн).

Таблиця 3. Динаміка впровадження інновацій на підприємствах легкої промисловості у 2009-2017 роках

Показник	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Кількість підприємств легкої промисловості, що впроваджували інновації, од.	46	46	57	60	51	60	38	39	34
з т.ч.									
- впроваджували інноваційні процеси	15	21	35	32	30	42	24	34	22
з них:									
- маловідомі, регіоналізовані	15	17	32	30	26	34	6	12	6
- впроваджували інноваційні види продукції	24	23	32	23	18	26	12	19	6
з них:									
- нові для ринку	3	3	4	3	4	3	2	3	1
Кількість впроваджених нових технологічних процесів, од.	21	27	61	57	54	59	45	62	42
з т.ч. маловідомі, регіоналізовані	10	10	16	13	13	19	9	21	23
Кількість впроваджених нових видів продукції, од.	81	87	97	124	102	106	72	118	30
з них:									
- нові для ринку	14	23	27	15	18	30	15	33	1
з т.ч.									
- машини, устаткування, апарати, пристрої	2	3	2	5	4	6	12	7	1
з них:									
- нові для ринку	-	3	2	5	4	5	-	-	-
Кількість підприємств, що реалізували інноваційну продукцію, од.	40	35	42	44	38	34	23	24	11
з т.ч.									
- продукцію, що була новою для ринку	8	5	6	6	6	4	2	6	3
- продукцію, що була новою тільки для підприємства	16	32	40	43	36	34	20	21	10

Складено за інформацією, наданою Державною службою статистики України [5].

За досліджуваний період з підприємств легкої промисловості, що впроваджували інновації, кількість підприємств,

що впроваджували інноваційні процеси складає 15 од. – у 2009 р., 42 од. – у 2014 р. та 22 од. – у 2017 р., з них кількість підприємств легкої промисловості, що впроваджували мало-відходні, ресурсозберігаючі інноваційні процеси, складає, відповідно, 15 од., 34 од. та 6 од. (табл. 3). Кількість підприємств легкої промисловості, що впроваджували інноваційні види продукції, зменшилась з 24 од. у 2009 р. до 6 од. – у 2017 р. Найвищим даний показник був у 2011 р. – 32 од., з них нові для ринку – 4 од.

Кількість впроваджених підприємствами легкої промисловості нових технологічних процесів суттєво збільшилась з 21 од. у 2009 р. до 62 од. у 2016-2017 рр., в т.ч. кількість впроваджених підприємствами легкої промисловості маловідходних, ресурсозберігаючих технологічних процесів, відповідно з 10 од. у 2009 р. до 21 од. – у 2016-2017 рр.

Кількість найменувань впроваджених інноваційних видів продукції підприємствами легкої промисловості зменшилась з 81 од. у 2009 р. до 30 од. – у 2017 р., при цьому у 2012 р. даний показник досяг значення 124 од., а в 2016 р. – 118 од. Найбільшу кількість нових для ринку найменувань впроваджених підприємствами легкої промисловості інноваційних видів продукції було відмічено у 2011 р. (27 од.), 2013 р. (28 од.) та у 2016 р. (33 од.).

Кількість підприємств легкої промисловості, що реалізували інноваційну продукцію, що була новою для ринку, зменшилась з 6 од. у 2009-2013 рр. та 2016 р. до 3 од. – у 2017 р., а інноваційну продукцію, що була новою тільки для підприємства, зменшилась, відповідно, з 36 од. у 2009 р. до 10 од. у 2017 р. Найбільшого значення даний показник досяг у 2011 р. (40 од.) та у 2012 р. (43 од.).

На думку, В. Гейця, на шляху реалізації промислової політики інноваційного характеру як виду господарської діяльності існують і існують бар'єри, які можуть уповільнювати

або унеможливити її успішне здійснення. Серед перешкод на шляху зростання економіки виділяють наступні:

- прискорене збільшення чисельності населення в порівнянні зі змінами в національній економіці;
- нестача робочої сили відповідної кваліфікації;
- інституційна недосконалість;
- застаріла технологія виробництва продукції і надання послуг;
- нестача фінансових ресурсів для інвестицій;
- низький рівень конкурентоспроможності;
- процедури, що обмежують обсяг імпорту;
- засоби протекціонізму [7, с.5].

За даними Укрлегпрому, чинники, які, перш за все, перешкоджали запровадженню інноваційних технологій, були вартісні, а саме: нестача власних коштів (вказали 79,5% промислових підприємств); великі витрати на нововведення (57,1); недостатня фінансова підтримка держави (54,3); високий економічний ризик (40,7); недосконалість законодавчої бази (38,7); тривалий термін окупності нововведень (38,2); відсутність коштів у замовників (32,1%). Крім того, 19,7% підприємств зазначили, що здійсненню нововведень перешкоджали відсутність можливостей для кооперації з іншими підприємствами і науковими організаціями, 18,4% – нестача інформації про нові технології, 18,3 – нестача інформації про ринки збуту, 16,7 – відсутність кваліфікованого персоналу, 16,6 – несприйнятливність підприємств до нововведень, 15,3% – відсутність попиту на продукцію [8].

Серед інших чинників, що перешкоджають розвитку галузі та підвищенню інноваційної активності підприємств, можна виділити:

- відсутність протекціоністської політики, низька конкурентоспроможність вітчизняних товарів, дешеві імпорти,

часто нелегальні, товари зумовили суттєві диспропорції вітчизняних та імпортованих товарів;

- велика кількість дешевих імпортованих товарів, значна частка яких ввезена в Україну нелегально: такі товари не оподатковуються податками, зборами і обов'язковими платежами, що формує сприятливі умови для демпінгу на споживчому ринку; суттєвий вплив здійснюють «сірий» імпорт та нелегальне виробництво;

- значна частка імпортованої сировини, перебої з її постачанням, висока залежність від курсу іноземної валюти зумовлює нестабільність у забезпеченні галузі сировиною; через відсутність власних високотехнологічних виробництв у вітчизняній легкій промисловості та тенденцію до використання синтетичних волокон замість натуральних, Україна опинилась в значній залежності від імпортованих хімічних волокон, таких як поліестер, поліпропілен, віскоза та поліамід;

- високий рівень зносу обладнання в легкій промисловості, відсутність вітчизняних виробників і, відповідно, можливість модернізації тільки за рахунок закупівлі імпортованого обладнання призводить до вкрай низького темпу технологічного переозброєння галузі;

- невисока продуктивність праці, оскільки виробничі процеси реалізовані без сучасних високопродуктивних систем автоматизації та обліку на виробництві, темпи впровадження технологічних та організаційних інновацій вкрай низькі;

- недоступність кредитних ресурсів через низьку маржинальність галузі та тривалі терміни окупності, складність в доступі до довгострокових фінансових ресурсів, необхідних для реалізації інвестиційних проектів.

Формування дієвої інфраструктури гальмується спадом національної економіки, низкою конкурентоспроможністю вітчизняних виробників, нерозвиненістю внутрішнього рин-

ку, неефективністю трансферу технологій, відтоком висококваліфікованого інтелектуального капіталу, а також невиконанням проголошених державою у нормативно-правових актах завдань інноваційного розвитку країни.

Розвиток інноваційної сфери набуває особливого значення, що сприяє перетворенню науково-технічних розробок, які базуються на результатах фундаментальних і прикладних досліджень, в ринковий товар з новими споживчими властивостями. Крім того, інноваційна діяльність у виробництві продукції легкої промисловості є обов'язковою для успіху будь-якого підприємства, підвищення якості виробництва продукції і задоволення потреб споживачів.

Література:

1. Тернова А. С. Інноваційні аспекти конкурентоспроможності підприємств легкої промисловості / А.С. Тернова, С.О. Сіренко // Глобальні та національні проблеми економіки. – 2016. – Вип. 13. – С. 196 – 200.
2. Гречан А.П. Методологічні основи розвитку легкої промисловості на інноваційних засадах: автореферат дис.. д.е.н. за спец. 08.07.01 – Економіка промисловості / А.П. Гречан. – Донецьк: Інститут економіки промисловості НАН України, 2006. – 37 с.
3. Farooq U. Innovation in Textiles: Trends and Challenges [Електронний ресурс]. – Режим доступу: admin.umt.edu.pk/.../2-%20umer-Innovation%20in%20Text
4. Легка промисловість України: реалії та перспективи. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uteka.ua/ua/publication/news-14-delovye-novosti-36-legkaya-romyshlennost-ukrainy-realii-i-perspektivy>
5. Наукова та інноваційна діяльність в Україні. Статистичний збірник. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/Arhiv_u/16/Arch_nay_zb.htm
6. Бевзюк Н.А. Тенденції інноваційної активності підприємств легкої промисловості України / Н.А. Бевзюк // Матеріали Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції «Інвестиційно-інноваційна складова фінансово-економічної безпеки на національному, регіональному та мікрорівні в контексті сталого розвитку». – К.: КНУТД,

2015 [Електронний ресурс] – Режим доступу:

http://knutd.edu.ua/publications/conference/20.03.2015/Bevziuk_1.pdf

7. Гец В.М. Барьеры на пути развития промышленности на инновационной основе и возможности их преодоления / В.М. Гец // Экономика Украины. – 2015. – № 1. – С. 4 – 25.

8. Нижник В.М. Перспективи розвитку інноваційних технологій на підприємствах легкої промисловості / В.М. Нижник, І.В. Пасічник // Вісник Хмельницького національного університету. – 2010. – № 6. – Т. 3. – С. 7-10.

Буркинський Б.В.

д.е.н., професор, академік НАН України,
директор Інституту проблем ринку та економіко-екологічних
досліджень НАН України, м. Одеса,
голова правління Одеського обласного правління
Спілки економістів України

Лайко О.І.

д.е.н., ст.н.с., заступник директора з наукової роботи
Інституту проблем ринку та економіко-екологічних
досліджень НАН України, м. Одеса,

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МІЖМУНІЦИПАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В РЕГІОНАХ УКРАЇНИ В АСПЕКТІ ГЛОКАЛІЗАЦІЇ

Міжмуніципальне співробітництво є однією з розповсюджених в розвинених країнах практик, яка дозволяє гнучко і швидко вирішувати складні питання територіально-просторового розвитку громад, стимулювання перспективних видів економічної діяльності та проектів, вирішувати проблеми інфраструктурного, соціального, екологічного характеру. Громади базового рівня (наприклад, міста, села, а в деяких країнах Європи – дрібні поселення, комуни, які фактично є кварталами міст) мають певні складнощі щодо самостійного вирішення масштабних проблем, які часто постають перед ними. Це можуть бути будівництво, ремонт, модернізація доріг, збір, сортування, утилізація та переробка сміття, прибирання вулиць, забезпечення якісних адміністративних послуг для населення, реалізація великого інвестиційного проекту, організація перевезення мешканців громад тощо. Втїлити в життя масштабний проект місту або громаді самотужки буває вкрай складно, але зацікавленими в його реалізації можуть бути і сусідні громади, поселення, які можуть долучитись і допомогти у виконанні проекту фінансово, матеріально-технічно або організаційно. Міжмуніципальне

співробітництво є особливо актуальним для сучасного стану національної економіки, яка трансформується під впливом процесів децентралізації та глокалізації - активізації участі локальних унікальних територіальних осередків в глобальних процесах міжнародного економічного обміну [1]. З точки зору соціально-економічного розвитку територіальних систем господарювання глокалізація означає включення територіальних громад в транскордонні, міжнародні економічні відносини, участь в глобалізованих ринках на засадах використання локальних переваг і особливостей. При цьому соціально-економічні мезо-системи перетворюються на суб'єктів міжнародних економічних відносин, що де-юре не є закріпленим, однак де-факто має місце. Тому для забезпечення ефективної реалізації масштабних інвестиційних проектів для активної участі в спільній господарській діяльності для вітчизняних територіальних громад потрібним є використання інструментів міжмуніципального співробітництва.

Для організації такого співробітництва в Україні передбачено механізм міжмуніципальної консолідації ресурсів і можливостей, закріплений Законом «Про співробітництво територіальних громад» [2], де передбачено п'ять основних форм співпраці:

- делегування виконання окремих завдань;
- реалізація спільних проектів;
- спільне фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності;
- утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій;
- утворення спільного органу управління.

Національні форми співпраці територіальних громад не протирічать європейській класифікації і можуть бути імplementовані в практику з врахуванням досвіду і кращих практик. Актуальність застосування договірних форм при органі-

зації співробітництва міських та сільських громад в Україні визначається можливістю покращення рівня спроможності дрібних громад щодо надання певних адміністративних послуг, покращення стану їхньої інфраструктури та забезпечення підвищення рівня добробуту населення.

Форми і методи організації міжмуніципального співробітництва в країнах ЄС часто розглядаються також в якості альтернативи провадженню об'єднання територіальних громад. Так, з огляду на відсутність бажання у двох або більше громад щодо проведення їхнього об'єднання і утворення нової більш спроможної одиниці, підвищити економічну і фінансову спроможність громад можна і без такого об'єднання шляхом укладання договорів про співпрацю з прилеглими громадами-стейкхолдерами. Часто формування об'єднаних громад є найкращим варіантом вирішення проблем, які постають перед їхніми муніципалітетами, оскільки об'єднання може сприйматись членами громад як приєднання, поглинання, втрата колишньої самоврядності тощо. Особливо це стосується тих громад, які вже пройшли процес добровільного об'єднання, сформували свої органи управління і не бажають приєднуватись до міст або сільських громад, навколо яких вони розташовані. Добрих і негативних практик в цьому питанні дуже багато і в країнах ЄС (досвід Чеської республіки), і в інших розвинених країнах, зокрема в Канаді [3]. В той же час Франція, яка відома наявністю більше ніж 30 тис. дрібних комун, для яких сценарій укрупнення не є прийнятним, використовує інструмент міжмуніципального партнерства як єдиний можливий і прийнятний.

Тому на допомогу можуть прийти заходи провадження співробітництва громад без утворення об'єднань. Інструменти співробітництва, які реалізуються на договірних засадах вважаються в Європі не альтернативою іншому способу організації співпраці – об'єднанню, а компліментарним допов-

нюючим заходом. Для умов національної економічної системи міжмуніципальна співпраця може бути і альтернативним варіантом об'єднанню громад, і інструментом стимулювання економічного розвитку при здійсненні об'єднання.

Перелік класичних і визначених в рекомендаційних матеріалах Ради Європи та UNDP заходів провадження міжмуніципального співробітництва може корегуватись та інтерпретуватись, доповнюватись відповідно до нових трендів і програмних ініціатив Європейської політики. Зокрема, на основі врахування положень політики територіального зближення на 2014-2020 роки та 2021-2027 роки, можуть бути визначені такі 4 організаційні форми провадження співпраці: напіврегіональний управляючий орган (Semi-regional government); організації з постачання послуг (Service delivery organisations); договори з постачання послуг (Service delivery agreement); форум з планування (Planning forum) [4, 5].

Наведений перелік форм муніципального співробітництва фактично відображається серед типів дозволених до впровадження заходів міжмуніципальної співпраці в різних країнах ЄС, однак формально цей перелік може бути різним, відповідно до того, як законодавством певної країни визначено такі форми співробітництва. З теоретичної точки зору можна здійснити таку класифікацію форм провадження міжмуніципальної співпраці (рис. 1):

Основною вимогою європейської політики щодо провадження співпраці між муніципалітетами або створення об'єднаної громади є наявність функціональних взаємозв'язків в економічному, соціальному, культурному, етнічному та інших аспектах. Тобто має бути визначена сама функціональна територія, на якій об'єктивно сформувались передумови для провадження співробітництва. Наявність функціональної відповідності вимогам, що виникають при організації спів



Рис. 1. Класифікація форм провадження міжмуніципальної співпраці, відповідно до ключових положень національного і міжнародного нормативного регулювання (укладено автором за джерелами [2, 6, 7])

праці, також є необхідною і з точки зору викликів процесу глокалізації. Адже для того, щоб певна територіальна економічна мезосистема могла бути компліментарно включена в світогосподарські зв'язки, вона повинна генерувати предмети попиту для зовнішньої спільноти в економічному, технологічному, інноваційному та інших аспектах. Таке твердження доведено експертами ОЕСД, які розробили спеціальний перелік умов, за якими ідентифікується наявність функціональних зв'язків між громадами, коли приймається рішення про спільну участь в інвестиційних проєктах і, особливо, на глокальному рівні, при виході територій з локальним особливостями і перевагами на рівень участі в глобальному економічному обміні. Перелік таких ознак включає в себе:

- наявність згуртованості територій і спільних локальних можливостей щодо участі в міжнародному економічному обміні як цілісної одиниці;
- наявність перспектив формування спільного координуючого органу; на цій території);

- наявність перспектив формування спільних правил (рамкових умов) для скоординованого провадження економічної активності;

- можливість формування векторів розвитку, які враховували б спільні інтереси;

- можливість укладання договору про співпрацю всіх залучених учасників або створення об'єднання в певній організаційно-правовій формі.

Незважаючи на створені Законом України «Про співробітництво територіальних громад» передумови використання механізмів міжмуніципального співробітництва, спостерігаються певні проблеми з активним впровадженням даного підходу в практику, а саме:

- відчувається недосконале інституціональне забезпечення провадження реформи децентралізації – прийнятий Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [8] визначає загальний курс реформування, однак не визначено методичні підходи до оцінки самодостатності громад, до обрання оптимальної конфігурації створених об'єднаних громад, до проведення стратегування їхнього розвитку;

- існує низька обізнаність деяких представників органів місцевого самоврядування та населення про можливості, які надає реформа децентралізації і про те, як вірно ними скористатись;

- недостатня державна підтримка економічного розвитку громад, відсутність важелів стимулювання глокального розвитку – законодавчо не оформлені заходи податкової та іншої економічної підтримки виходу на відкриті світові ринки локальних економічних суб'єктів, здатних розвиватись і забезпечувати розвиток прилеглих територій в якості точок економічного зростання;

- невирішеними залишаються питання пошуку джерел для інвестиційного саморозвитку територій, питання бюдже-

тних відносин та забезпечення територіальних громад якісними освітніми, медичними, адміністративними послугами, питання бюджетної самодостатності об'єднаних громад.

Відповідно до перелічених викликів Інститутом проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України [9] розроблені і активно впроваджуються такі ключові напрями активізації міжмуніципального співробітництва в Україні:

- підвищення ступеню обізнаності населення щодо перспектив розвитку міжмуніципального співробітництва і передача знань, навичок щодо провадження співробітництва (видання і розповсюдження методичної літератури, проведення тренінгів, семінарів з активом територіальних громад);

- розробка і впровадження стратегій соціально-економічного розвитку територіальних громад на засадах підтримки реалізації інвестиційних проектів на функціональних територіях;

- науково-методичне супроводження і допомога в складанні проектної документації по міжмуніципальному співробітництву, в тому числі на засадах участі в міжнародних програмах;

- ініціювання та підтримка інституціональних перетворень, підтримка законодавчих стимулів щодо організації міжмуніципального співробітництва.

Основні прикладні результати роботи з територіальними громадами в Українському Причорномор'ї Інституту проблем ринку та економіко-екологічних досліджень включають в себе:

- розроблено та опубліковано брошуру «Концепція соціо-еконо-екологічного розвитку Тилігульського субрегіону» (на замовлення Лиманської (Комінтернівської) районної ради в якості ілюстрації кращих практик організації процесу стратегування соціально-економічного розвитку територіальних громад);

- розроблено та апробовано типові стратегії соціально-економічного розвитку територіальних громад для 14 селищних громад Лиманської (Комінтернівської) районної ради, проведені стратегічні сесії щодо впровадження і актуалізації заходів та проектів в розроблених стратегіях;

- обґрунтовані економічно доцільні і ефективні шляхи економічного відродження і розвитку південно-західних районів Одеської області (регіон Нижній Дунай);

- розроблено стратегічні орієнтири розвитку Одеської агломерації, об'єктивно сформованої і такої, що потребує застосування інструментів міжмуніципального договірної співробітництва для подальшого розвитку;

- обґрунтування проектів міжмуніципального співробітництва для Лиманської сільської ОТГ (Одеська область) (в рамках спільних з Інститутом громадянського суспільства [10] тренінгових заходів для активу територіальних громад), зокрема обґрунтовано проект ефективного і екологічного поводження з відходами на базі Лиманської сільської ОТГ.

Перспективи подальшої роботи щодо супроводження розвитку громад в аспекті забезпечення їхнього ефективного включення в економічний обмін полягають у вдосконаленні та імплементації методичних підходів до провадження міжмуніципальної співпраці, у розробці економічних обґрунтувань економічних експериментів щодо підтримки інвестиційної активності територій та стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів.

Література:

1. An Analysis Of Glocalization And Social Welfare Politics [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<https://www.ukessays.com/essays/politics/an-analysis-of-glocalization-and-social-welfare-politics-essay.php>

2. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [Електронний ресурс]: Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
3. For a balanced development of the relations between rural and urban areas [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Stadtentwicklung/Publikationen_und_Broschueren/Aussenbeziehungen/Rurbance/ES_booklet_RURBANANCE_24x24_ENG.pdf
4. Hulst R., vanMontfort A.; Springer 2007 «Inter-Municipal cooperation in Europe», [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.springer.com/la/book/9781402053788>
5. Trutkowski C. Understanding Inter-Municipal Cooperation [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168067fd2c>
6. Regional Development and Cohesion Policy 2021-2027 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2018/06/06-08-2018-regional-development-and-cohesion-policy-2021-2027
7. Toolkit Manual Inter-municipal Cooperation [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/imc-intermunicipal-co-operation/1680746ec3>
8. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [Електронний ресурс]: Офіційний сайт Верховної Ради України. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
9. Інститут проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України [Електронний ресурс]: Офіційний сайт Інституту проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України. – Режим доступу: <http://impreer.od.ua/>
10. Інститут громадянського суспільства [Електронний ресурс]: Офіційний сайт Інституту громадянського суспільства. – Режим доступу: <https://www.csi.org.ua/>

Васильєв М.Л.
ВГО «Народний рух захисту Землі»

Плотнікова М.Ф.
к.е.н., доцент, Житомирський національний
агроекологічний університет

РОДОВІ ПОСЕЛЕННЯ ЯК МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Факти, які мають місце в суспільстві в Україні і практично на всьому пострадянському просторі свідчать про нові напрямки та нових формах його розвитку. Не дивлячись на те, що цим процесам всього 10–15 років вони привернули до себе увагу державних і регіональних органів влади і управління всіх рівнів. Значний інтерес до зазначених явищ виявляють співробітники сфери науки і освіти, а також прості громадяни країни, які бажають включитися в цей процес. Наслідками змін у свідомості населення України зацікавилися вчені і практики ЄС, громадяни багатьох країн світу, які приїжджають для ознайомлення з новими явищами як туристи і волонтери. Родові садиби і родові поселення як нові форми організації самодостатньої життєдіяльності в суспільстві привертають увагу громадян України і зарубіжних країн, вчених, педагогів, державних службовців. Це відбувається з тієї причини, що вони використовують нові нестандартні підходи у всіх сферах організації свого життя, будь то виробництво; освіта та виховання; духовність; безвідходна життєдіяльність. Зокрема, поселенці декларують, що матеріальне виробництво має бути на рівні мінімальний і достатній для постійного духовного розвитку. Діючими механізмами, які ще до прийняття спеціального закону дозволяють сприяти сфері виробництва є обслуговуючі кооперативи, задоволення потреб жителів – споживчі товариства, місцевого самоврядування – територіальні громади за сприяння громадських організацій, за-

реєстрованих на території і складаються з жителів родових помісти. Базовими підходами для реалізації практики виробництва й життєдіяльності є органічне виробництво (в тому числі пермакультурний дизайн), безвідходна життєдіяльність (у тому числі використання поновлюваних джерелом енергії), а також ноосферна освіта і виховання.

Родові садиби як реальна втілена ідея розвитку суспільства, шляхом прийняття закону «Про родові садиби та родові поселення» створює «запасні аеродроми» для кожної української родини. Головна ідея, відображена в законопроекті, підготовленому Всеукраїнською громадською організацією «Народний рух захисту Землі» при співавторстві з Національним науковим центром «Інститут аграрної економіки» НАНУ полягає в наступному: «Надати законодавче право кожному громадянину України, при бажанні, отримати 1 га землі для облаштування родового помістя. Безоплатно. У постійне або довічне користування. Без права продажу. З правом передачі тільки у спадок».

Станом на 2018 р. в Україні проведення відповідної інформаційно-роз'яснювальної роботи на різних рівнях державних і представницьких структур, системи науки та освіти в контексті розуміння, що реальний шлях відродження та розвитку сільських територій – це реалізація ідеї «Родове садиба» дозволило отримати наступні проміжні результати (робота у вказаному напрямку триває): доручення Кабінету Міністрів України міністерствам і відомствам, а також НААНУ вивчати проект Концепції «Родовий маєток» з метою його реалізації в житті суспільства; громадські слухання та круглі столи на різних рівнях державних і представницьких структур про необхідність прийняття закону «Про родові садиби і родові поселення»; проводяться науково-практичні конференції, в тому числі і Міжнародні з розвитку ідеї «родова садиба»; затверджені Міністерством освіти і науки України Програми для студентів з вивчення ідеї «Родова садиба»; підготовлено підручники з вивчення та практич-

ного впровадження ідеї «родова садиба» та системи ноосферної освіти; затвердження Житомирської області України у якості пілотної для вивчення ідеї «Родова садиба», а родові поселення області – експериментальної майданчиком для реалізації та подальшого її розповсюдження на інші регіони країни, зокрема з позиції практики публічного управління (отримана підтримка з боку Міністерства аграрної політики та продовольства України, Житомирської обласної адміністрації та Житомирської обласної ради);

Питання де взяти землю для виділення під родові маєтки не ставиться. Щороку з карти України знімається 26 населених пунктів, а це приблизно 13-15 тис. га землі. Крім того, за даними Міністерства екології та природних ресурсів з обігу потрібно виводити 12–13 млн га ріллі і проводити на них ґрунтозахисні заходи (засаджування лісом, багаторічними травами). Практика показує, що в родові поселення приходять молоді люди у віці 30–40 років. Разом з поширенням ідеї «Родова садиба» вирішуються демографічні, продовольчі та економічні питання, тому що поселенці мають 2 і більше дітей, розвивають понад 150 видів діяльності, повністю забезпечують спектр потреби людини, а надлишки дозволяють обмінюватися продукцією. Розвиток родових поселень забезпечує сільські території кадрами, здатними створювати різноманітну не сільськогосподарську діяльність, створюючи умови для багатофункціонального розвитку сільських територій. За рахунок лісонасаджень (30–50% території родового помістя) у кожному родовому маєтку значні позитивні результати досягаються у вирішенні екологічних проблем, водного балансу, родючості ґрунтів та ін. Кожен родовий маєток приносить інвестиції на сільську територію в розмірі понад 300 тис. грн у розрахунку на 1 гектар площі, забезпечуючи зайнятість і самозайнятість населення. Створення кооперативів, споживчих товариств на території об'єднаних територіальних громад сприяє збільшенню природно-ресурсного потенціалу

території. Для кваліфікованого управління землями та майном територіальних громад запропоновано створювати компанії з управління (громадські організації як головні діючі структури місцевого самоврядування), які займаються питаннями управління, а також при необхідності ініціюють розвиток виробництва, переробку і реалізацію продукції в оптимальних формах. Створення кредитних спілок для фінансування практики багатofункціонального розвитку сільських територій дозволяє акумулювати необхідні ресурси і спрямовувати їх на розвиток територій погоджено в інтересах територіальних громад.

Забезпечення самодостатньої життєдіяльності населених пунктів на сільських територіях дозволяє налагоджувати співпрацю між об'єднаними територіальними громадами на сільських територіях та об'єднаннями співвласників багатоквартирних будинків у містах як необхідного механізму співробітництва і відродження територій. Інвестування об'єднаннями власників багатоквартирних будинків для виробництва необхідної сільськогосподарської продукції на території об'єднаної територіальної громади – громад) – партнера (партнерів) за допомогою договорів про співпрацю сприятиме імпортозаміщенню та виробництву більш якісного продовольства.

Установи державної влади, наукові установи та освітні установи розглядають питання, як використовувати родові поселення як майданчика для проведення різного роду семінарів, конференцій (в тому числі і міжнародних), майстер-класів, практичних занять зі студентами, які демонструють і навчальних практиці екологічного господарювання та життєдіяльності в гармонії з природою і перетворення Землі в ідеальний Простір для проживання Людини, як того хотів Бог. Практично половина запланованого часу при таких заходах використовується як туристична функція. Для забезпечення необхідна відповідна туристична інфраструктура, кваліфіковані в туристичній галузі кадри і планомірна, узгоджена робота з об'єднаними територі-

альними громадами відповідної території. Позитивна динаміка розвитку ідеї «родова садиба» (Житомирська область 2001 р. – 1 родовий маєток; 2018 р. – 12 родових поселень, в Україні в цілому їх налічується на різних стадіях становлення близько 100). Тому для напрямку «зелений туризм» – це «Клондайк», який росте не по днях, а по годинах.

Досвід родових поселень Новоград-Волинського району Житомирської області свідчить, що навіть при відсутності допомоги владних державних і представницьких управлінських структур, вони привернули до себе увагу всього світу і здатні приймати протягом року за кілька тижнів представників понад 20 країн з Європи, Азії, Америки, на волонтерських засадах займаються розвитком дітей у сільських поселеннях, зокрема вивченням іноземних мов, мистецтвом, вправами на логічний розвиток, будівництвом, висадкою дерев і тому подібним. В якості практики зеленого туризму, якщо 40 осіб з різних країн світу (які фактично вже були там), перебуваючи в родовому поселенні в середньому 10 днів заплатять по 10 євро/день, фінансовий результат такого відпочинку складе понад 128 тис. гривень. І це без відповідної рекламної-інформаційної роботи. Професійний підхід до реалізації цього завдання (як системи надання послуг) дозволить створити робочі місця для молоді в туристичній інфраструктурі і примножити доходи громади, які будуть сприяти подальшому її розвитку.

Отже, необхідність подальшого проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи щодо реалізації ідеї «Родовий маєток» з населенням об'єднаних територіальних громад і товариств власником багатоквартирних будинків, що дозволить досягти узгодженості такої роботи в населених пунктах для зручності людей і формування основ прозорого механізму отримання земельної ділянки, подальшої взаємодії з владою, а також створення сприятливого середовища для стимулювання розвитку процесу відродження сільських територій шляхом використання механі-

зму «Родова садиба». Продовження проведення виховної, освітньої та виробничої орієнтації учнів середніх шкіл дозволяє їх орієнтувати на систему світогляду та цінностей ідеї «родова садиба».

Література:

1. Nitsenko V., Nyenno I., Kryukova I., Kalyna T., Plotnikova M. Business Model For A Sea Commercial Port As A Way To Reach Sustainable Development Goals. *Journal Of Security And Sustainability* 2017. Issues. V 7, No 1, P. 155–166 URL [http://doi.org/10.9770/jssi.2017.6.4\(13\)](http://doi.org/10.9770/jssi.2017.6.4(13))
2. Prysiazniuk O., Buluy O., Plotnikova M. Cluster approach in administration of rural areas // *Management Theory And Studies For Rural Business And Infrastructure Development*. 2018. №40 (2). P. 118–127.
3. Кільницька О. С., Плотнікова М. Ф. Родові поселення як соціально-екологічні рушії конкурентоспроможності в агробізнесі // *Економіка та підприємництво*. 2017. № 39. С. 155–171.
4. Walker K. D., Plotnikova M. Ecological settlement as a self-government model in rural areas // *Management Theory And Studies For Rural Business And Infrastructure Development*. 2018. Vol. 40. No. 3: 416–423. Article DOI: <http://doi.org/10.15544/mts.2018.39>.

Войнаренко М.П.
д.е.н., професор, чл.-кор. НАН України,
перший проректор, проректор з науково-педагогічної
і наукової роботи Хмельницького національного університету,
голова Хмельницького обласного правління
Спілки економістів України,
науковий керівник Секції розвитку конкурентоспроможної
економіки на основі кластерної моделі

РОЛЬ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОГО КАПІТАЛУ У ФОРМУВАННІ КОНКУРЕНТНИХ ПЕРЕВАГ КЛАСТЕРНИХ ОБ'ЄДНАНЬ

Сучасне розуміння інтелектуального капіталу суб'єкта господарювання пов'язане, перш за все, з комплексною оцінкою знань, якими володіють його працівники. Функціонування підприємства як відкритої соціально-економічної системи обумовлює необхідність постійного доповнення цих знань набутими навиками, досвідом, уміннями, а також організаційною структурою, яка забезпечить їх належне використання. Підвищений науково-практичний інтерес до концепції інтелектуального капіталу є відображенням нових викликів постіндустріального суспільства з його пріоритетними цілями соціально-економічного зростання [1, с. 149]. Тому слухними є думки Левітської А., Бабенко О., які відмічають, що введення в науковий обіг терміну «інтелектуальний капітал» є своєрідним відображенням зростаючої ролі знань людини у створенні вартості капіталу сучасного підприємства [2, с. 36].

На відміну від суб'єктів господарювання, при формуванні інтелектуального капіталу в кластерах потрібно враховувати, перш за все, особливості їх внутрішньої структури та характер взаємозв'язків як між учасниками територіально-галузевого об'єднання, так і з зовнішнім середовищем. Дискусійним вважаємо твердження Аркіна П., Соловейчик К., які при створенні кластерів основну проблему вбачають лише в оцінці інтелектуального капіталу кожного підприємства –

потенційного учасника територіально-галузевого об'єднання [3, с. 111]. Оскільки інтелектуальне ядро будь-якого кластера зазвичай формується за участі представників наукових установ чи навчальних закладів, їх інтелектуальний потенціал повинен обов'язково бути врахований при проведенні таких досліджень, а інтелектуальний капітал є продуктом, перш за все, освітянських і наукових установ і, відповідно, саме за допомогою співпраці бізнесу з навчальними закладами і наукою з'являється можливість позитивно вирішувати важливі стратегічні завдання кластерних об'єднань.

Порівняно з іншими видами капіталу, інтелектуальний капітал має неоднорідну структуру. В якості основи при дослідженні його просторової концентрації Чуб А., Макаров П. пропонують використовувати найбільш поширений підхід до визначення структури інтелектуального капіталу, який передбачає наявність трьох компонентів: людського капіталу, структурного капіталу та капіталу взаємовідносин [4, с. 4]. Оскільки формування інтелектуального капіталу в кластерах об'єктивно обумовлює його концентрацію в соціально-економічній системі, доцільно більш детально проаналізувати кожен із наведених компонентів.

До складу людського капіталу належать знання, навички, компетенції та зв'язки людей, тобто всі фактори діяльності соціально-економічної системи, безпосередньо пов'язані з людьми. Безумовно, це єдиний компонент інтелектуального капіталу, який має чітко визначений матеріальний носій – населення регіону. Тому цілком закономірним є твердження про необхідність концентрації людського капіталу в кластерах.

Структурний капітал як компонент інтелектуального капіталу кластерних об'єднань включає інтелектуальну власність, формалізовані знання, комунікації, тобто різні форми інформації та способи її зберігання. Хоча окремі елементи

структурного капіталу можуть мати матеріальний носії, в цілому по відношенню до окремої компоненти неможливо виділити кількісний аспект, а тому не може йти мова про оцінку рівня її концентрації.

Капітал взаємовідносин – це відносини системи із зовнішнім середовищем, які включають ступінь інтеграції кластера у регіональне, національне та міжнародне середовище, визначають привабливість територіально-галузевого об'єднання для інвестицій тощо. Особливості реалізації цієї компоненти інтелектуального капіталу може розглядатися таким чином: якщо за людський капітал на ринку праці ведеться конкурентна боротьба, а реалізація структурного капіталу залежить від рівня інфраструктурного забезпечення регіональної економіки, то у випадку капіталу взаємовідносин мова йде про конкуренцію капіталів в межах певного середовища функціонування кластеру. Тобто, з точки зору концентрації капітал взаємовідносин здатен накопичуватись в соціально-економічній системі окремого регіону, країни чи мегаполісу.

Інтелектуальний капітал у кластері є не лише логічною надбудовою над людським капіталом та іншими компонентами, але й відображає синергію їх взаємодії. Крім того, того, на думку Аркіна П., Соловейчик К. [3, с. 113], ефективність та цінність інтелектуального капіталу не є загальними універсальними категоріями. Їх значущість може бути визначена та буде зростати лише в контексті конкретної стратегії розвитку суб'єктів господарювання в середині кластера, за інших умов інтелектуальні ресурси стають непридатні для реалізації інтелектуального потенціалу територіально-галузевого об'єднання.

Інтелектуальний капітал є важливою складовою сукупного капіталу кластера, визначає напрям його інноваційного розвитку та конкурентоспроможність, перш за все, на національному та міжнародному рівнях. Окремі автори відмічають

тенденцію інтелектуалізації підприємництва та формування знаннєвої конкурентоспроможності, а також підкреслюють, що у зв'язку зі зростанням значення інтелектуального капіталу змінились умови та способи створення доданої вартості. Саме інтелектуальні та креативні ресурси у сучасній економіці, на думку дослідників, є ключовими факторами створення доданої вартості та формування конкурентних переваг суб'єкта господарювання [5, с. 33].

Саакова Л.В., Ліщук А.А., Орехов Д.Б. провели порівняння альтернатив розвитку підприємств та формування конкурентних переваг – традиційного підходу, тобто заснованого на ресурсах, та когнітивного, який базується на компетенціях (рис. 1) [7, с. 34]. Як бачимо, за умов традиційної економіки конкурентні переваги формуються на матеріальних ресурсах та спрямовані на створення матеріальних активів – основних та оборотних засобів, які відображають балансову вартість суб'єкта господарювання. В економіці знань конкурентні переваги базуються на компетенціях (нематеріальних ресурсах) та створюють нематеріальні активи й інтелектуальний капітал, які відображають ринкову вартість підприємства.



Рис. 1. Альтернативи розвитку підприємства та формування конкурентних переваг в умовах економіки знань

Проводячи дослідження ролі інтелектуального капіталу у формуванні конкурентних переваг підприємства як відкритої соціально-економічної системи, згадані автори висувають та доводять наступні гіпотези:

- більш конкурентоспроможні суб'єкти господарювання орієнтовані на досягнення таких цілей, як: зростання ринкової вартості та зростання вартості нематеріальних активів;

- підприємства, які оцінюють свою конкурентоспроможність вище середньої, зорієнтовані на розвиток таких елементів інтелектуального капіталу, як: відомість бренду, кваліфікація та розвиток персоналу, інноваційні здібності, довгострокові відносини з партнерами, організаційні здібності;

- більш конкурентоспроможні суб'єкти господарювання стратегічно націлені на розвиток інновацій та зростання по-

тенційної конкурентоздатності на відміну від менш конкурентоспроможних підприємств, які стратегічно спрямовані на удосконалення поточної діяльності;

- процес управління знаннями відіграє важливіше значення у більш конкурентоспроможних підприємств;

- вклад нематеріальних ресурсів у довгострокову конкурентоспроможність вищий у суб'єктів господарювання, які оцінюють свою конкурентоспроможність вище середнього;

- значимість структурного капіталу та капіталу взаємовідносин вища у більш конкурентоспроможних підприємств [7, с. 31].

Про важливість вивчення інтелектуального капіталу як джерела зростання конкурентоспроможності та формування нових видів конкурентних переваг кластера свідчить дослідження проекту RICARDA (Regional Intellectual Capital Reporting Development and Application), в рамках якого протягом 2006-2007 років проводились роботи, присвячені оцінці інтелектуального капіталу регіональних кластерів таких європейських країн, як: Австрія, Угорщина, Німеччина та Швеція [6]. В основі запропонованої методики лежить циклічний процес дослідження інтелектуального капіталу. Вихідним пунктом аналізу є визначення цілей розвитку кластера; далі визначаються елементи інтелектуального капіталу, які відіграють провідну роль для реалізації поставлених цілей. Для більш чіткого розуміння троїста структура інтелектуального капіталу методом декомпозиції розподіляється на більш конкретні складові. Після того, як визначені цілі та ідентифіковані елементи інтелектуального капіталу, встановлюються взаємозв'язки, тобто визначається, досягненню яких цілей та завдань сприяє той чи інший елемент. Суть наступних етапів полягає в проведенні оцінки стану елементів інтелектуального капіталу та коригуванні стратегії розвитку територіально-галузевого об'єднання.

Модель розвитку інтелектуального капіталу кластера представлена на рис. 2 [8, с. 223].



Рис. 2. Модель розвитку інтелектуального капіталу кластера

До ключових елементів формування інтелектуального капіталу кластера, які формують його інноваційну систему, дослідниками було віднесено: інтелектуальне бізнес-середовище, інтелектуальну сферу, інтелектуальний потенціал та інноваційну інфраструктуру територіально-галузевого об'єднання. Інноваційна політика кластера залежить від форм організації інноваційної діяльності його учасників та ступеня сприйняття інновацій як окремими членами, так і об'єднанням в цілому.

Безумовно, розглянута модель розвитку інтелектуального капіталу кластера може бути успішно реалізована лише за умови наявності в регіоні дієвої системи підготовки та перепідготовки кадрів для інноваційної сфери, яка б забезпечила

накопичення та передачу знань за новими напрямками та спеціальностями, в тому числі шляхом безпосередньої участі персоналу у виконанні науково-дослідних, дослідно-конструкторських та дослідно-технологічних робіт за пріоритетними напрямками регіонального розвитку. Тому підтримуємо думку Аркіна П., Соловейчик К. [3, с. 114], що головним носієм інтелектуального капіталу в кластері є спеціально підібраний та підготовлений персонал. Без сумніву, діюча система освіти та підготовки спеціалістів повинна сприяти формуванню нового інноваційного типу мислення.

Як справедливо відмічає Зав'ялов Д.В., в основі успішного інноваційного проекту лежить, перш за все, участь мотивованих людей, які володіють необхідним рівнем знань та умінь, готові йти на певний ризик, пов'язаний з підприємницькою діяльністю. По-друге, ці люди повинні мати стійкі соціальні та економічні зв'язки не лише між собою, але й з науково-дослідними центрами, навчальними закладами, промисловими підприємствами, і створювати спільні теоретичні й практичні цінності. По-третє, дійсно інноваційні проекти потребують активної взаємодії всіх учасників між собою, обговорення та опанування ідей, тоді як сучасні технології та засоби комунікації ефективні лише як середовище обміну результатами чи проміжними етапами розробок. Навіть самі поняття «знання», «володіння знаннями», які є одними з основних складових економічного результату інноваційної діяльності, обмежені у часі та просторі. Нарешті, важливим в утворенні кластерів є механізм просування створюваних інновацій на конкурентний ринок, і в цьому випадку бізнес-взаємодії в об'єднанні нагадують собою гнучку мережеву структуру, в якій відносини виникають не лише між окремими учасниками (зазвичай, суб'єктами господарювання), але й окремими людьми [9, с. 42-43].

Науковці неоднозначні у визначенні кількості та точності

методів оцінки інтелектуального капіталу підприємства. Для дослідження інтелектуального капіталу кластерів доцільно розглянути підхід Письменної А.Б., Ярковської Т.В. [10, с. 108], які пропонують згрупувати всі методи за чотирма категоріями: методи прямого виміру, методи ринкової капіталізації, методи віддачі на активи, методи підрахунку балів. Суть методів прямого виміру полягає в ідентифікації та оцінці у грошовій величині окремих видів активів чи компонентів інтелектуального капіталу, після чого проводиться їх інтегральна оцінка. На думку авторів, недолік таких методів виникає за рахунок так званої емерджентності інтелектуальних активів, тобто неможливості групування окремих видів активів чи компонентів та складності оцінки ефекту їх взаємодії [10, с. 108]. Безумовно, використання кластерного аналізу та виділення груп об'єктів з близькими характеристиками інтелектуального капіталу дозволяє подолати цей недолік.

Суть методів ринкової капіталізації полягає в розрахунку різниці між ринковою вартістю підприємства та власним капіталом її акціонерів, а отримане позитивне значення розглядається як вартість її інтелектуального капіталу. Недоліком розглянутого підходу є те, що за результатами аналізу ми отримуємо не власне вартість інтелектуальних ресурсів суб'єктів господарювання, а їх ринкову оцінку потенційними споживачами.

У науковій літературі більш точними для оцінки вартості інтелектуального капіталу вважають методи віддачі на активи. Їх суть полягає в порівнянні відношення середнього доходу підприємства (без вирахування податків) за досліджуваний період до його матеріальних активів до аналогічного показника для галузі, тобто проводиться порівняння рентабельності суб'єкта господарювання та середньогалузевої. Щоб вирахувати середній додатковий дохід від використання інтелектуального капіталу, автори пропонують отриману від різни-

ці рентабельностей суму помножити на величину матеріальних активів підприємства, а далі шляхом дисконтування сформованих грошових потоків визначати вартість всіх інтелектуальних ресурсів [10, с. 108]. Безумовно, застосування кластерного аналізу дозволяє проводити порівняння не лише за середніми значеннями для галузі, але й для окремого кластера, членом якого є суб'єкт господарювання.

Методи підрахунку балів не передбачають отримання вартісних результатів, при їх застосуванні проводиться ідентифікація різних компонентів нематеріальних активів або інтелектуального капіталу, після чого розраховуються індикатори та індекси у вигляді підрахунку балів. Згадані автори вважають найбільш доречним застосування цієї групи методів при проведенні кластерного аналізу результатів та виділення однорідних сукупностей [10, с. 109].

Дослідження свідчать, що незважаючи на існування значної кількості різноманітних методик для оцінки величини та вартості інтелектуального капіталу, абсолютно точних вартісних вимірників творчого потенціалу підприємства, величини її інтелектуального ресурсу не існує. Важко знайти надійні способи виміру колективних знань співробітників, їх досвіду та інтуїції, інтелектуальної власності, засвоєної ними інформації. Проблема ускладнюється у випадку оцінки інтелектуального капіталу кластера, ефективність функціонування та рівень синергетичної взаємодії учасників якого багато в чому визначається характером неформальних взаємозв'язків між його членами.

В цілому, проведені дослідження показали, що інтелектуальний капітал відіграє важливе значення у формуванні конкурентних переваг як окремих учасників, так і кластера в цілому. В умовах економіки знань на рівень конкурентоспроможності підприємства як відкритої соціально-економічної системи визначальний вплив здійснюють саме інформацій-

но-інтелектуальні компетенції. Поява, активне впровадження і розвиток кластерів є новим підходом до формування інноваційної економіки. Кластерні технології стрімко набирають популярність як за кордоном, так і в українських регіонах [11, с. 11]. Конкурентоздатні суб'єкти господарювання стратегічно націлені на розвиток інновацій та зростання потенційної конкурентоздатності, перш за все, шляхом використання інтелектуальних активів. Варто підкреслити, що головним носієм інтелектуального капіталу в кластері є спеціально підібраний та підготовлений персонал. Саме тому діюча система освіти та підготовки спеціалістів повинна сприяти формуванню нового інноваційного типу мислення.

Проведений аналіз методів оцінки вартості інтелектуального капіталу показав, з однієї сторони, їх варіативність, з іншої, – засвідчив певну обмеженість щодо отримання достовірної та точної інформації. З огляду на очевидне, як альтернативу розглянуто можливість розробки індикаторів інтелектуального розвитку суб'єктів господарювання.

Література:

1. Асаул А.М. Інтелектуальна власність в імперативах інноваційної економіки: системний аналіз / А.М. Асаул, М.П. Войнаренко, Н.А. Пономарьова: монографія / за наук. ред. проф. М.П. Войнаренка. - Хмельницький: ХНУ, 2013. – 174 с.
2. Левитская А. Роль интеллектуального капитала в инновационном развитии региона / А. Левитская, Е. Бабенко // *Intellectus*. – 2013. – № 3. – С. 36-40.
3. Аркин П. К вопросу об оценке интеллектуального капитала при формировании региональных кластеров / П. Аркин, К. Соловейчик // *Экономическая теория*. – 2009. – № 7 (56). – С. 111-114.
4. Чуб А. Интеллектуальный капитал как фактор устойчивого развития регионов / А. Чуб, П.Макаров // *Стратегии бизнеса*. – 2015. – № 6 (14). – С. 1-9.
5. Ахтямов М.К. Инновационное развитие предпринимательства в экономике знаний: монография / М.К. Ахтямов, О.У. Юлдашева, Н.А.

Кузнецова. – М.: Креативная экономика, 2011. – 317 с.

6. Regional Intellectual Capital Reporting Development and Application // [Electronic resource]. – Access mode:

http://www.rkk.hu/rkk/nyuti/pages/kiadvany_2007_RICARDA_Manual_eng.pdf.

7. Саакова Л.В. Формирование конкурентных преимуществ в условиях экономики знаний: эмпирическое исследование роли интеллектуального капитала / Л.В. Саакова, А.А. Лищук, Д.Б. Орехов // Проблемы современной экономики. – 2014. – № 2 (50). – С. 30-34.

8. Табунов И.В. Модель развития интеллектуального капитала инновационно-промышленного кластера / И.В. Табунов // Проблемы современной экономики. – 2015. – № 2 (54). – С. 222-224.

9. Завьялов Д.В. Роль человеческого капитала в создании и развитии высокотехнологичных инновационных кластеров / Д.В. Завьялов // Человеческий капитал и профессиональное образование. – 2012. – № 2 (2). – С. 42-44.

10. Письменная А.Б. Оценка интеллектуального капитала организации / А.Б. Письменная, Т.В. Ярковская // Мир транспорта. – 2014. – № 5. – С. 106-109.

11. Voynarenko M.P. Clusters in the Institutional Economics: monograph / M.P. Voynarenko. – Włocławek: ESFII, Poland, 2014. – 335 p.

Воротін В.Є.

д.н. держ. упр., професор,
завідувач відділу комплексних проблем державотворення
Інституту законодавства Верховної Ради України,
член Правління Спілки економістів України

Андрійчук Ю.М.

Голова Секретаріату «Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування «Українська асоціація районних і обласних рад»

ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ

У сучасній українській науці та практиці публічного управління та адміністрування тільки-но починають формуватися підходи й поодинокі впроваджуватися окремі інструменти за регіональної та місцевої ініціативи, які враховують вирішення різнополярних завдань: забезпечення суспільної стабільності та залучення ресурсів і інвестицій в регіони.

Сучасні дві проблеми публічного регіонального управління – відсутність активної позиції на регіональному рівні в пошуку додаткових джерел фінансування та можливих шляхів ефективного розвитку власного регіону та відсутність інституцій які традиційно займалися регіональним і місцевим розвитком. Останні просто закриті чи перепрофільовані.

Так місцеві бюджети, які зростають завдяки сучасному процесу децентралізації та державний фонд регіонального розвитку поки не вирішують питання дієвого регіонального та місцевого господарювання. Порушена вся логіка регіонального та місцевого управління, зокрема стратегічного планування та взаємодії з центральною владою.

Відзначимо, що на відміну від інших розвинених країн в Україні бракує як дієвих і ефективних інститутів господарського розвитку на регіональному, муніципальному та місце-

вому рівнях. Декларування намірів модернізації не призвело поки до якісних змін системи управління на означених рівнях.

Розпочаті в Україні реформи публічного управління та територіальної організації влади формують нові рамкові умови і вимоги стосовно посилення ролі управління в Україні в частині забезпечення якості життя населення, безумовного набуття більшої економічної відповідальності й посилення своєї ресурсної спроможності. Отже, національні та регіональні органи влади отримали додаткові повноваження щодо забезпечення сталого соціально-економічного розвитку, з'явилися нові можливості задля зростання якості життя населення через використання додаткових ресурсів, правильній економічній політиці та стратегії розвитку.

Світова практика останніх десятиріч свідчить, що оновлення інструментарію публічного управління та адміністрування та форм реалізації економічної політики в умовах глобалізації та багаторівневої інтеграції має спиратися на принципово нові – гнучкі та злагоджені форми взаємодії, ініціативно трансформуючи слабкі місця в можливості, свідомо мобілізуючи власний потенціал до розвитку, спрямовано формуючи систему публічних і громадських інститутів залучення інвестицій і поширення інновацій.

Відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», що схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/20151, реалізацію реформи державного управління визначено однією з першочергових реформ [1]. Мета – створення професійного інституту державного управління та забезпечення його дієвості та ефективності. Поряд із цим «реформу державного управління» Стратегією також включено до переліку реформ за вектором розвитку.

Водночас Стратегією національної безпеки України, що затверджена Указом Президента України від 6 травня 2015

року № 287/20152, «депрофесіоналізацію та деградацію державної служби» визначено однією з актуальних загроз національній безпеці України. У свою чергу, «реформування інституту державної служби, формування висококваліфікованого, патріотичного, політично нейтрального корпусу державних службовців» є одним з основних напрямів державної політики національної безпеки України [2]. Зважаючи на це, ще 10 грудня 2015 р. Верховною Радою України було прийнято внесений Кабінетом Міністрів України, Закон України «Про державну службу» (далі – нова редакція Закону), який (за виключенням окремих статей) набув чинності з 1 травня 2016 р., але сьогодні потребує суттєвого оновлення.

Відзначимо, що Кабінет міністрів України схвалив Концепцію оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1013 – р.

Зазначений документ окреслює основну мету, цілі та напрямки реформування центральних органів виконавчої влади згідно зі Стратегією реформування державного управління до 2020 року. Практично дана Концепція конкретизує впровадження новітніх механізмів та інструментів державного управління, які закладені в Стратегії реформування до 2020 року. Визначено цільову організаційну структуру міністерств, цілі щодо оптимізації чисельності працівників та реформування системи оплати праці, а також основні кроки для реалізації Концепції.

В рамках реформи держуправління з 2017 р. реформуються, зокрема, 10 пілотних міністерств. З 2018-19 рр. заплановане реформування інших 8 міністерств.

Стратегією реформування державного управління України на 2016-2020 роки, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474, де визначені пріоритетні завдання щодо реформування міністерств та ін-

ших центральних органів виконавчої влади, а саме: визначення місії, сфери відповідальності, функцій і завдань міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, Секретаріату Кабінету Міністрів України, усунення дублювання повноважень і функцій.

З моменту схвалення Стратегії робота з реформування центральних органів виконавчої влади головним чином зосереджувалася на здійсненні заходів, спрямованих на посилення інституційної спроможності міністерств щодо формування і координації державної політики та позбавлення їх невластивих повноважень.

З огляду на зазначене схвалення цієї Концепції, яка окреслює керівні принципи організації системи центральних органів виконавчої влади, є вкрай важливим кроком в процесі впровадження реформи державного управління.

Метою цієї Концепції є окреслення керівних принципів організації системи центральних органів виконавчої влади для забезпечення виконання такими органами всіх необхідних функцій, підзвітності, підконтрольності та максимальної ефективності і результативності їх діяльності.

Керівні принципи організації системи центральних органів виконавчої влади в подальшому визначатимуться як на законодавчому, так і на підзаконному рівнях. У рамках загальної мети положення Концепції передусім стосуються реформування міністерств, оскільки цей процес уже розпочався.

Мета реформування - посилення інституційної спроможності щодо формування державної політики у визначених Кабінетом Міністрів України сферах, реалізацію якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України, а також за потреби розмежування функцій з формування та реалізації державної політики. Зазначене сприятиме підвищенню ефективності функціонування всієї систе-

ми органів виконавчої влади, зокрема на муніципальному рівні.

Відзначимо, що робота міністерств в основному зосереджуватиметься на стратегічному плануванні, забезпеченні формування державної політики, здійсненні моніторингу (контролю) та оцінювання результатів її реалізації. Міністерства поступово позбавлятимуться функцій з надання адміністративних послуг, інспекційно-наглядових функцій та функцій з управління об'єктами державної власності (за виключенням управління об'єктами державної власності, діяльність яких спрямована на забезпечення господарського обслуговування міністерств, а також управління об'єктами державної власності, які використовуються для розміщення закордонних дипломатичних установ України).

Строками реалізації Концепції є 2018-2020 роки та це потребує значного прискорення темпів реформування публічного управління та адміністрування в Україні, зокрема і на муніципальному рівні.

У сучасній управлінській науці та практиці публічного управління та адміністрування практично відсутні нові розробки щодо формування новітніх механізмів і інструментів, публічної ініціативи, взаємодії та партнерства, що враховують сучасний настрій громадянського суспільства та розв'язання нагальних завдань суспільного розвитку та залучення ресурсів в інфраструктуру. Проблема ускладнюється тим, що інститути управління в Україні традиційно неактивні в пошуку додаткових джерел і можливостей до розвитку, а реформовані інститути розвитку тільки-но з'являються та є нерозвиненими. Місцеві бюджети поки не виконують функцію дієвого зростання. Усе це вказує на відсутність цілісного та достатнього наукового підґрунтя своєчасному оновленню економічної політики на основі комплексу відповідних механізмів модернізації.

Найбільшу актуальність у практичному сенсі у вирішенні проблеми модернізації національної управлінської системи та регіональної економічної політики мають завдання послідовного формування логіки оновлення сучасних економічних політик регіонів із розробленням комплексу функціональних механізмів модернізації на основі вигід від різнорівневої інтеграції та ініціативи регіонів України. У теоретико-методологічному плані це означає нагальність зміни концептуальної моделі розвитку регіонів у напрямі посилення їхніх здатностей реалізовувати власний потенціал з урахуванням об'єктивних зовнішніх умов та еволюції форм публічно-управлінських і економічних відносин.

Як ми вже звертали увагу, що в колишніх програмах економічних реформ були закладені основи розбудови нової управлінської системи, але її реалізація була повністю не виконана, зокрема на муніципальному рівні управління [3]. Головною метою управлінських реформ була побудова такої моделі, яка б забезпечувала б рівний та справедливий доступ усіх членів суспільства до необхідних послуг, високу якість та економічність цих послуг при збереженні соціально прийняттого обсягу державних гарантій, але все лишилось тільки на папері.

Слід відзначити, що на думку експертів, сьогодні одним із важливих завдань реформування національної системи державного управління на сучасному етапі є підготовка умов для переходу до дієвого публічного управління та адміністрування (із використанням обов'язкового громадського контролю в цій сфері), зокрема на муніципальному рівні.

Відомо, що Урядом України розроблено декілька нових концепцій реформування державного та регіонального управління, зокрема в контексті децентралізації. Наша задача – дати реальні поради щодо їх вдосконалення та довести ці пропозиції до органів прийняття державних управлінських

рішень. Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади обов'язково повинно здійснюється з дотриманням таких принципів: верховенства права; відкритості, прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України; правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; державної підтримки місцевого самоврядування; партнерства між державою та місцевим самоврядуванням і сталого розвитку територій.

Слід зазначити, що дані Концепції реформування передбачають перехід на нову децентралізовану модель організації державної та регіональної влади. Основним завданням таких Концепцій є аналіз актуальних проблем у сфері управління, визначення основних управлінських і правових підходів, організаційних, фінансових засад їх вирішення, узгодження у часі з реформуванням адміністративно-територіального устрою. Ключовим питанням Концепцій є обґрунтування пропозицій щодо забезпечення на регіональному та місцевому рівні демократичної та ефективної організації управління, запровадження механізму оптимального самодостатнього функціонування суб'єктів місцевого самоврядування.

Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», інші законодавчі акти та нормативні документи не повною мірою врегульовують питання організації влади на місцях. Особливо невдалим виявилось співвідношення положень законів про місцеве самоврядування та місцеві держадміністрації, особливо в частині чіткого розмежування повноважень місцевих

органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Зіткнулися два основних підходи: європейський системно-функціонально-цільовий і прорадянський традиційно-галузевий. Перший – виходив з того, що необхідно розробляти закон про місцеве самоврядування із визначенням статусу кожного елемента його системи, передусім, територіальної громади; що слід цілеспрямовано розподілити функції, а вже потім повноваження органів місцевого самоврядування різних рівнів, а також їхні повноваження та повноваження відповідних місцевих державних адміністрацій щодо надання населенню адміністративних і громадських послуг. Другий підхід був традиційно спрямований не на територіальну громаду, як певну спільноту, а на органи та їх повноваження: виключні, власні, делеговані.

Саме дві останні групи повноважень (власні та делеговані) носять галузевий характер і не розмежовуються щодо надання відповідних послуг населенню по різних рівнях системи місцевого самоврядування. На жаль, пріоритетним був визначений традиційно-галузевий підхід. На практиці це породило чисельні колізії та прояви суб'єктивізму.

Означимо, що починаючи з часів незалежності України, чисельність сільського населення зменшилася на 2,7 млн осіб, а кількість сільських населених пунктів — на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць.

В Україні утворено близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах — менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах — менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження.

Складна проблема це дотаційність. Так дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90% утримуються за рахунок коштів державного бюджету.

Така складна ситуація щодо дотаційності та здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ в Україні.

На сьогодні налічується більше 3-х тисяч нормативних актів, у яких згадується термін «регіональне управління»; 700 законів пов'язані із сферою управління та самоврядування. Виникає проблема систематизації законодавства та видання кодексу законів, які пов'язані із регулюванням відносин у сфері регіонального управління та місцевого самоврядування [4].

Вступивши до Ради Європи, Україна взяла на себе зобов'язання розвивати місцеву демократію. Без застережень була ратифікована Європейська хартія місцевого самоврядування та почав здійснюватись з боку Конгресу місцевих і регіональних влад Європи моніторинг за дотриманням положень Хартії.

Інтегрування України в європейські структури потребує вироблення та реалізації такої моделі регіонального управління, яка б відповідала принципам регіональної політики Європейського Союзу, загальновизнаній практиці внутрішнього міжрегіонального співробітництва та міжнародної співпраці територій, сприяла становленню нових форм співпраці у форматі «центр-регіон».

Здійснення адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування дає шанс створити необхідні умови для динамічного, збалансованого розвитку в Україні

територій, усунення основних регіональних диспропорцій, повернутися до реального місцевого самоврядування.

Для вирішення проблем розвитку регіонального управління та місцевого самоврядування можна рекомендувати досвід зарубіжних країн, який засвідчив, що неурядові організації більш ефективно і економічно вирішують завдання, які сьогодні у нашій державі відповідно до законодавчих норм ще здійснюють державні адміністрації. Зокрема, в Республіці Польща за короткий проміжок часу шляхом комплексної реформи місцевого самоврядування забезпечили різкі зміни насамперед в соціальному плані. Досягнення цієї держави в розвитку системи самоврядних структур підтверджують, що створення трирівневого самоврядування, загальним принципом побудови якого є принцип субсидіарності (допоміжності), сприяли її швидкому входженню до Європейського Союзу. Система польського місцевого самоврядування складається з трьох рівнів: гміна, повіт, воеводство, що відповідає у нашій структурі: сільська, селищна, міська ради; районна рада; обласна рада. Витоки такого досвіду обговорили під час XI міжнародного Форуму «Європа-Україна», м. Жешув (Польща) (13-15 березня 2018 р.), який було організовано Інститутом східноєвропейських досліджень і Маршалом Підкарпатського Воеводства Польщі, де автори приймали участь.

Законодавче забезпечення розвитку регіонального управління та місцевого самоврядування в Україні повинно відповідати принципам Європейської хартії місцевого самоврядування щодо організаційної, правової, фінансово-економічної самостійності територіальних громад.

Діюча система організації влади на місцях, що поєднує державне управління на регіональному рівні з автономністю місцевого самоврядування на низовому територіальному рівні, не може повністю забезпечити демократичну, гнучку та

ефективну організацію управління в системі місцевого самоврядування на регіональному та місцевому рівні. Реформування місцевого самоврядування в Україні повинно бути спрямоване на створення правового фундаменту в питаннях розподілу повноважень між різними гілками влади та налагодження співробітництва між ними.

Здійснення адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування дає шанс створити необхідні умови для динамічного, збалансованого розвитку в Україні територій, усунення основних регіональних диспропорцій, повернутися до реального місцевого самоврядування.

Діюча система місцевого самоврядування поки не задовольняє реальних потреб українського суспільства. Дієвість органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад ще знаходиться на низькому рівні та не забезпечує створення сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини та її самореалізації. Практично відсутні надання населенню органами місцевого самоврядування ринкових і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях, але позитивний рух вже почався.

Зазначимо, що Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалено КМУ ще 01.04.14 р. [5]. Метою якої 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.

Концепція реалізується двома етапами. Зокрема, на першому підготовчому етапі передбачається: розробити проекти та прийняти акти законодавства щодо запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, створити сприятливі правові умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування; створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання, передбачивши при цьому надання державної підтримки об'єднаним громадам протягом п'яти років після утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності; створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проектів такого співробітництва.

Другий етап реалізації Концепції передбачає: уніфікувати та стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з урахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів і визначити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування; провести інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі; провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування; удосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами.

Слід погодитись із авторами концепції, що формування критеріїв для адміністративно-територіальних одиниць різного рівня адміністративно-територіального устрою держави необхідно здійснити з урахуванням того, що: адміністративно-територіальний устрій складається з трьох рівнів:

- базового (адміністративно-територіальні одиниці — громади);
- районного (адміністративно-територіальні одиниці — райони);
- регіонального (адміністративно-територіальні одиниці — Автономна Республіка Крим, області, м. Київ і Севастополь).

Територія адміністративно-територіальної одиниці базового рівня визначається з урахуванням доступності основних публічних послуг, що надаються на території громади (час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги не має перевищувати 30 хвилин).

На кожному рівні адміністративно-територіального устрою повинні функціонувати відповідні органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади:

- на базовому рівні — сільська, селищна, міська ради та їх виконавчі органи, представництва (представники) окремих органів виконавчої влади;
- на районному рівні — районні ради та їх виконавчі органи, райдержадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади;
- на регіональному рівні — обласні ради та їх виконавчі органи, облдержадміністрації, Київська міська рада, Київська міська держадміністрація, територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

Концепцією визначені першочергові проблеми, які потребують розв'язання, зокрема погіршення якості та доступ-

ності публічних послуг; зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування; складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст) та ін.

Вирішення зазначених проблем ускладнюються внаслідок правового та інституційного характеру регіональної складової, а також неузгодженості реформ у різних сферах з реформуванням системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави. Безперечно, важлива складова формування дієвої системи державного та регіонального управління - створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов і формування професійного кадрового складу для забезпечення виконання органами регіонального управління, місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень, зокрема за умов децентралізації.

Література:

1. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12.01.2015 р. № 5/2015 [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
2. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» від 06.05.2015 р. № 287/2015 [Електрон. ресурс]. – // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>
3. Воротін В.Є та ін. Проблеми законодавчого забезпечення пріоритетних сфер суспільних відносин (на основі аналізу законопроектів, включених до порядку денного другої сесії Верховної Ради України восьмого скликання) / Заг. ред. В.О. Зайчука, акад. НАПНУ. – Том 8. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 350 с.
4. Воротін В.Є. Модифікація державного та регіонального управління: теоретичні та практичні інновації // Питання правового забезпечення модернізації державного управління та місцевого самоврядуван-

ня в Україні / Заг. ред. Т.В. Мотренка, В.Є. Воротіна. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2017. – 197 с. – (Сер.: Законодавчі аспекти державного управління та місцевого самоврядування. – Вип. 1).

5. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р).

Воротіна Л.І.

д.е.н., професор кафедри економіки підприємства
Київського національного університету ім.Т.Г. Шевченка,
наковий керівник Секції освіти та науки
Спілки економістів України

Закорко О.П.

к.е.н., доцент, в.о. завідувача відділу бюджетних
видатків соціальної сфери та економічного розвитку
ДННУ «Академія фінансового управління»,
член Правління Спілки економістів України

ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ

Інституціональний розвиток економіки сучасного регіону відбувається під впливом взаємодії певних інститутів та організацій. Як відзначає у своїй роботі «Інституції, інституційні зміни та функціонування економіки» лауреат Нобелівської премії Д. Норт, інституції – це правила гри в суспільстві, які спрямовують людську взаємодію в певне річище і структурують стимули в процесі людського обміну – політичного, соціального, економічного [1]. Саме тому виникнення і розвиток організацій (політичних партій, міських рад, фірм, профспілок, асоціацій, шкіл, університетів та ін.) визначається інституційною основою. У свою чергу, організації впливають на її еволюцію.

Таким чином, інституційне регулювання соціально-економічного розвитку регіонів відбувається завдяки взаємодії між інститутами та організаціями (інститути визначають «правила гри», а організації вступають гравцями). Ці «правила гри» на регіональному рівні включають правові, економічні та організаційні форми впливу на процес соціально-економічного розвитку регіону і являють собою регіональну політику, тобто дії регіональних органів державної влади що-

до реалізації соціально-економічного потенціалу регіонів, створення стабільних регіональних інститутів управління, формування ефективної структури регіонального господарства, спрямованих на забезпечення якісного рівня життя населення.

Отже, соціально-економічний розвиток регіонів багато в чому зумовлюється регіональною політикою, яка має бути заснована на ефективній системі управління місцевої регіональної влади і вимагає постійної модернізації інституціональних основ управління.

Останнім часом у світі реформування місцевого самоуправління дані питання набули особливої актуальності і розглядаються багатьма українськими та зарубіжними вченими і фахівцями. Вони вважають, що в основу соціально-економічного розвитку має бути покладена стратегія стійкого розвитку, яка має ґрунтуватися на ресурсній базі та ефективній системі державного управління регіональним розвитком. Стратегія має спиратися на узгоджену взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування у процесі впровадження ними регіональної політики, а також на комплексну та взаємоузгоджену систему стратегічних і програмних документів у сфері регіонального розвитку України.

Державні та суспільні інститути набувають особливого значення у процесах інституціонального середовища, яке має відповідати умовам ринкової економіки. Реформи регіонального управління обов'язково мають супроводжуватись змінами в системі інститутів. Створення ефективних регіональних інститутів необхідно для нормативно-правової основи економічного планування і функціонування ринкових механізмів.

З точки зору представників регіонального інституціоналізму, найкращі результати розвитку демонструють ті території, які орієнтуються на формування сильних локальних взаємозв'язків, внутрішнього потенціалу регіональної еконо-

міки та використання його основного джерела росту та розвитку [2]. Тобто кооперація та партнерство є важливими інституціональними факторами інноваційного розвитку регіону. Особливо важливу роль відіграють такі інституціоналізовані форми побудови партнерських відносин, як регіональні виробничі кластери, стратегічні альянси, бізнес мережі і технологічні парки. Інтеграція господарюючих суб'єктів сприяє об'єднанню потенціалу інституціональних ресурсів, поглибленню партнерських взаємодій та зв'язків, що сприяє отриманню ними синергетичного ефекту.

Як бачимо, організаційно-інституціональний розвиток у сучасних умовах є пріоритетним напрямом регіональної системи управління. Він має забезпечити більш досконале управління системою економіки регіону завдяки процесам розвитку законів, які регулюють економічну діяльність, змінам в структурі та змісту діяльності інститутів державного та регіонального управління, формуванню інституціональних структур, здатних забезпечити вихід з кризи.

Сьогодні важливою інституціональною складовою соціально-економічного розвитку регіонів є регіональні центри науково-технічної інформації, асоціації підприємств, торгово-промислові палати, програми розвитку секторів економіки і соціального розвитку. Не останню роль відіграють заклади вищої освіти (університети, академії, інститути), які не тільки готують кадри, але є осередками розвитку галузевої науки. Всі перелічені інститути існують і мають забезпечувати ефективну взаємодію у регіональній економічній системі. Однак існує проблема у якісному наповненні форм і функцій управління даних інститутів. Необхідно створити такі інституціональні умови, які б сприяли оновленню управлінської діяльності і створенню системи інноваційного управління регіонами.

При цьому, інституціональній трансформації має передувати аналіз та оцінка стану основних тенденцій розвитку регіональної системи, потенціалу регіону (ресурсного, виробничо-технологічного, кадрового); виявлення основних проблем, які заважають розвитку регіональної системи, конкурентних переваг; визначення інструментів (державних, регіональних), які забезпечать вирішення проблем.

Тобто на сучасному етапі реалізація соціально-економічного розвитку регіонів потребує аналітичного та управлінського забезпечення.

Необхідно створити регіональні аналітичні центри (за участю наукових установ, експертів аналітиків, закладів вищої освіти), діяльність яких була б спрямована на оцінку потенціалу, напрямів діяльності і технічних можливостей підприємств, структуризацію економіко-господарського комплексу регіональної системи з визначенням перспективних напрямів розвитку, розробку пропозицій щодо інтеграційних процесів в регіоні (наприклад, розробку кластерної програми як принципово нової стратегії розвитку промисловості регіону).

Література:

1. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки/ Д.Норт; [пер. з англ. І.Дзюб].- К.: Основи, 2000.-198 с.
2. Amin A. (1999). An Institutionalist Perspective on Regional Economic Development//International Journal of Urban and Regional Research, vol.23, no 2. pp 365-378.
3. В.В.Оскольський. Кластеризація – вагомий фактор підвищення конкурентоспроможності економіки України. *Економіка України*.2014. № 11(636). С. 4-16.

Гуменюк В.В.
к.е.н., ст.н.с. ДУ «Інститут економіки
та прогнозування НАН України»,
вчений секретар Спілки економістів України

ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ ДЛЯ ПОТРЕБ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Започаткована в Україні реформа місцевого самоврядування, що здійснюється шляхом децентралізації владних повноважень і територіального розподілу влади, має на меті створити засади для спроможної місцевої влади, яка б могла успішно, ефективно і, головне, у безпосередньому контакті з місцевим населенням і під його контролем, вирішувати всі поточні і перспективні проблеми організації життя в регіонах, задоволення потреб населення в адміністративних, житлово-комунальних, транспортних, освітніх та інших послугах. Виконання нових функцій органами місцевого самоврядування потребує не лише відповідних ресурсів, перш за все фінансових, але й вміння і досвіду їх ефективного використання. Зважаючи на більший обсяг публічних потреб і виділені для їх задоволення значні кошти, об'єднані територіальні громади (ОТГ) частіше здійснюватимуть публічні закупівлі на конкурентних засадах, зокрема шляхом відкритих торгів. Внаслідок цього набуває актуальності вдосконалення правових форм організації і професійного рівня застосування визначених законом процедур закупівель на рівні ОТГ.

Сучасна практика публічних закупівель в межах окремих держав склалася на основі еволюції законодавчого регулювання відносин у цій сфері на міжнародному рівні. У Європі перші спроби регулювання сфери державних закупівель здійснювалися майже півстоліття тому, починаючи з Директиви Комісії ЄС 70/32/ЄЕС від 17 грудня 1969 р. щодо поставок продукції для держави, органів місцевого самоврядуван-

ня та іншим офіційним органам державної влади. Хоча ця Директива не забезпечувала дійсної гармонізації в сфері державних закупівель, проте вона стала важливим кроком на шляху до Директиви 71/305/ЄЕС3 та Директиви 77/62/ЄЕС4 стосовно робіт та поставок товарів відповідно. Дані Директиви є майже ідентичними, їх положення передбачали обов'язкову публікацію інформації про майбутні тендери на всій території ЄС та застосування об'єктивних критеріїв для участі в тендері, а також визначався перелік випадків, коли дозволялося застосування інших процедур, ніж відкрита процедура закупівель. Цей період становлення законодавчого регулювання сфери закупівель був завершений внесенням змін до Директиви 80/767/ЄЕС5, що відображали положення Угоди ГАТТ 1979 р. про державні закупівлі, згідно з якими ЄС мав надавати доступ до своїх ринків для поставок товарів з інших країн-учасниць ГАТТ на взаємній основі [1, с.7–8]. З того часу Директиви ЄС з питань державних закупівель розширили свою сферу дії та були в подальшому розвинені в рамках реформ за період з 1985 до 2014 років і стали, певною мірою, основою для формування нинішнього законодавства України у сфері публічних закупівель.

Аналогічні процеси відбувалися в глобальному масштабі і вперше знайшли своє концентроване відображення у прийняттю у грудні 1994 р. Комісією ООН з права міжнародної торгівлі (UNCITRAL) Типовому законі ЮНСІТРАЛ про закупівлі товарів, робіт і послуг (Uncitral Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services), який у подальшому був переглянутий і 1 липня 2011 р. був прийнятий у нині діючій редакції Типового закону ЮНСІТРАЛ про публічні закупівлі, а також в правилах проведення тендерів міжнародних фінансових організацій (група Світового банку, регіональні банки розвитку тощо). На основі цих документів формувалися інші міжнародні угоди у сфері державних за-

купівель, насамперед угода COT (Public Procurement Agreement), яка набрала сили у 1996 р. і до якої наприкінці минулого століття приєдналися всі держави-члени ЄС.

Водночас, на початку 90-х років минулого століття активувалися наукові дослідження у сфері відносин, пов'язаних з державними закупівлями, що обумовлено актуалізацією питань застосування цього інституту в економічній політиці багатьох розвинених країн. Зміст ряду публікацій на цю тему дає підстави зробити висновок про те, що вони, як правило, стосуються організації і проведення тендерів, визначення переможця торгів і можливостей оскарженні їх результатів, тобто кола проблем конкурентної складової закупівель. Це характерно для робіт окремих вітчизняних вчених Смиричинського В.В., Ткаченко Н.Б., Шатковського О.П., Романіва М.В., Школьник І.О. , а також ряду іноземних дослідників, наприклад, Н.Димитрі, Г. Піга, Дж.Спаньоло, Л. Гарольда, С. Ерроусміта, С. Треймера, Л. Янга та інших. В більшості з них акцент робиться на детальному науковому обґрунтуванні теорії і висвітленню практики застосування різних процедур закупівлі, стратегії торгів, попередження змови і корупції під час закупівель.

Як у згаданих вище міжнародних актах, так і у наукових публікаціях не акцентується увага на питаннях здійснення закупівель для публічних замовників місцевого рівня (міст, окремих регіонів країни, місцевих громад чи їх об'єднань тощо), оскільки викладені в них результати досліджень правового забезпечення, інструментарію і умов проведення публічних закупівель мають універсальний зміст та стосуються забезпечення принципів закупівель (вільний доступ учасників, змагальність, відкритість, контрольованість тощо), незалежно від виду, управлінського рівня чи публічного статусу замовників.

Поділяючи в цілому думку про універсальність правил закупівлі стосовно замовників будь-якого владного рівня чи правового статусу, доцільно звернути увагу на деякі проблеми забезпечення ефективності закупівель органами місцевого самоврядування, які набувають актуальності в умовах зростання монетарного потенціалу закупівель на місцевому рівні внаслідок створення об'єднаних територіальних громад та розширення їх фінансової спроможності стосовно розвитку відповідних територій.

Так, згідно з даними Моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, що здійснюється Мінрегіоном, у 2018 р. на прямих міжбюджетних відносинах з державним бюджетом перебувають 665 ОТГ, приріст доходів яких за січень-серпень 2018 р., порівняно з аналогічним періодом 2017 р., склав 65,5%, або 5,0 млрд гривень. За період з 2014 по 2017 р. власні доходи місцевих бюджетів зросли з 68,6 млрд до 192,7 млрд грн (на 2018 р. прогнозується 231 млрд грн). Водночас, у 2018 р. обсяг державної підтримки місцевого та регіонального розвитку, розбудови інфраструктури територіальних громад становив 19,37 млрд грн, що у 39 разів більше аналогічного показника за 2014 рік. Крім того, на 2018 р. передбачено субвенцію на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг загального користування місцевого значення у сумі 11,5 млрд гривень [2].

Зростаючі фінансові можливості ОТГ, зокрема в частині закупівель товарів, робіт і послуг для задоволення їх потреб і здійснення ними власних та делегованих повноважень, мають бути належним чином реалізовані з максимальною користю і ефективністю в інтересах населення відповідних територій. При цьому слід мати на увазі ряд факторів, що створюють певні труднощі у проведенні закупівель ОТГ, серед яких – відсутність досвіду та відповідних фахівців у штаті замовників

(ОТГ), прагнення працівників замовників, які відповідають за організацію і проведення закупівель, застосовувати звичні і найбільш прості способи закупівлі, замість більш досконалих, у тому числі конкурентних, що сприяли б ліпшому результату закупівлі у співвідношенні «ціна-якість». В цьому аспекті можна навести результати вибіркового дослідження експертами Київської школи економіки практики закупівель ОТГ на території Дніпропетровської та Хмельницької областей, утворених у 2015/2016 роках [3]. Отримані результати досліджень свідчать, зокрема, що ОТГ застосовують процедуру прямого вибору постачальника замість конкурентних процедур у переважній більшості випадків, коли це дозволяється Законом «Про публічні закупівлі», у тому числі практично не використовують конкурентні процедури для закупівель нижче «вищого» порогу. На думку експертів, така поведінка може бути обумовлена браком професіоналізму (або навіть корупцією), бажанням вибрати місцевого надійного виконавця або бажанням використати простішу та швидшу процедуру. Це твердження можна доповнити припущенням про те, що ОТГ з пересторогою відносяться до постачальників територіально віддалених, репутація яких замовнику невідома, та тих, що можуть пропонувати нижчу ціну, але з ризиком неналежної якості чи споживчих властивостей предмета закупівлі. При цьому слід мати на увазі, що ОТГ, як правило, не мають ресурсу юридичної допомоги у разі необхідності судового захисту інтересів замовника при порушенні виконавцем умов договору на закупівлю.

Разом з тим, ОТГ, як правило, не уникають використання системи ProZorro при закупівлях на суму нижче 50 тис. грн. та не схильні укладати додаткові угоди, що збільшують ціну контракту на закупівлю, що потенційно тягне за собою відповідальність відповідно до закону. Пояснюючи ці обставини, експерти припускають, що «посадовці, відповідальні за заку-

півлі в ОТГ, лише нещодавно почали працювати з тендерами на суми, що перевищують «вищий» поріг, і тому є більш свідомими щодо можливих негативних наслідків таких дій» [Зс.3]. Погоджуючись в цілому з таким припущенням, слід звернути увагу також на те, що під час виборів голів ОТГ громадяни надають перевагу особам, які користуються довірою і мають належний досвід адміністративно-господарської роботи, до того ж, цінують таку довіру та, беручи участь у виборах, мають на меті дійсно бути корисними громаді і добросовісно виконувати передбачені законом повноваження в її інтересах. Крім того, на місцевому рівні є простішим і доступнішим використання механізму громадського контролю за публічними видатками, що сприяє прозорості і ефективності процедур закупівель та мінімізує ризики можливих протизаконних дій замовників.

На думку окремих експертів, вирішення згаданих вище проблем вбачається через інвестування в професійний розвиток фахівців, відповідальних за закупівлі, та подальше реформування системи публічних закупівель на місцевому рівні, зокрема в частині розроблення і запровадження електронного каталогу а також через рамкові угоди (варіант передачі проведення закупівель на «аутсорсинг» професійному агентству стосовно найпоширеніших закупівель на суми, що перевищують «вищий» поріг, зокрема, природного газу та бензину) та розвиток інституту уповноваженої особи [3, с.4].

Вбачається, що деякі з цих заходів, зокрема стосовно аутсорсингу закупівель для ОТГ професійним агентством приватної форми власності, як і щодо послуг приватної уповноваженої особи (окрім уповноваженої особи – працівника замовника, визначеної пунктом 33 частини першої статті 1 Закону України «Про публічні закупівлі»), безперечно, матимуть наслідком додаткові витрати державних коштів, причому з підстав, не передбачених законодавством, що не дозволить вста-

новити для замовника відповідні бюджетні призначення щодо витрат на такі послуги.

Виходячи з викладеного, існує необхідність у розвитку інших форм співпраці ОТГ для задоволення місцевих потреб. З огляду на перші експертні дослідження практики публічних закупівель в ОТГ можна виділити, насамперед, два напрями її подальшого розвитку. Перший – це визначення (або створення) комунального підприємства на території ОТГ зі штатом відповідних фахівців, на яке б рішенням ОТГ були покладені функції організації і проведення на безоплатній основі закупівель для задоволення потреб громади, включаючи супровід виконання контрактів на закупівлі. Другий, що вбачається більш дієвим, – це використання об'єднаними територіальними громадами цивільно-правового інституту договору шляхом об'єднання зусиль кількох ОТГ на основі угоди про співпрацю, якою було б визначено розташоване на їхній території комунальне підприємство, наділене функціями організації і проведення на безоплатній основі консолідованих (спільних) закупівель для потреб учасників угоди. Це дозволило б ОТГ використати переваги таких закупівель, що пов'язуються із належним фаховим рівнем їх підготовки і проведення та з ефектом масштабу гуртових закупівель, не чекаючи допоки уряд виконає припис пункту 36 частини першої статті 1 Закону України «Про публічні закупівлі і визначить відповідним актом загальні (а не експериментальні, як це має місце натеper) особливості створення і діяльності централізованих закупівельних організацій в інтересах публічних замовників.

Слід зауважити, що подібні угоди між ОТГ передбачені законом і мають місце у практиці децентралізації в Україні. Так, згідно з оприлюдненим на веб-порталі Мінрегоіну Реєстром договорів про співробітництво територіальних громад за станом на 20 листопада 2018 р. всього укладено 276 та-

ких договорів стосовно різноманітних предметів співробітництва – від делегування виконання відповідних завдань з передачею (консолідацією) відповідних ресурсів до створення спільних комунальних підприємств для виконання певних робіт (послуг) для потреб громад, наприклад, центрів надання адмінпослуг [4]. Однак, серед таких договорів відсутні угоди про надання послуг зі спільних публічних закупівель, зокрема для потреб спорудження чи утримання інфраструктурних об'єктів колективного користування кількох ОТГ (дороги місцевого значення, спортивні споруди, лікувальні заклади тощо) або для закупівлі неспеціалізованих товарів, що широко пропонуються на ринку, спільні закупівлі яких могли б бути здійснені за нижчими (гуртовими) цінами. Вбачається, що запровадження практики таких угод може стати одним з ключових факторів підвищення ефективності публічних закупівель на місцевому рівні та задоволення потреб територіальних громад.

Таким чином, ОТГ як публічні замовники мають реальні можливості для підвищення ефективності публічних закупівель на місцевому рівні, і способи реалізації таких можливостей передбачені законом та перебувають у сфері компетенції територіальних громад.

Література:

1. Збірник директив ЄС з питань державних закупівель // Проект «Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС», січень 2015 р. – 637 с.
2. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 жовтня 2018 р. // Національний проект «Децентралізація». Мінрегіон. Сайт.
URL: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring>
3. Оцінка впливу децентралізації на прозорість та ефективність публічних видатків // А.Ковальчук, О.Степанюк, Н.Шаповал, П. Яворсь-

кий. – Київська школа економіки. Шведсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні». – К.: 2018. – 43 с.

4. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад. Мінрегіон. Сайт. URL: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reyestr/>