

Саблук П.Т.

д.е.н., професор, академік НААН, Герой України,
академік-секретар Відділення аграрної економіки і
продовольства Національної академії аграрних наук України,
науковий керівник Секції аграрної політики,
член Президії Правління Співки економістів України

Кропивко М.Ф.

д.е.н., професор, академік НААН,
гол. наук. співр. Національного наукового
центру «Інститут аграрної економіки» НААН

УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Постановка проблеми. У процесі ринкових трансформацій структура сільськогосподарського виробництва і виробничо-економічні відносини на селі суттєво змінилися.

Виробництво значної частини сільськогосподарської продукції для потреб внутрішнього агропродовольчого ринку перемістилося в сектор домогосподарств, в користуванні яких станом на 1.01.2016 р. знаходилося 15706,4 тис. га, або 43,1% сільськогосподарських угідь країни. У 2016 р. господарства населення виробили 38,7% валової продукції рослинництва (у т.ч. 97,8% картоплі, 85,9% овочів, 81,5% плодів та ягід) та 54,4% валової продукції тваринництва (у т.ч. 73,9% молока, 46,6% яєць, 35,9% м'яса) [1].

Провідні експортні позиції зайняли великотоварні трансрегіональні інтегровані корпоративні агропромислові об'єднання і групи (так звані агрохолдинги), які за нашими оцінками сьогодні контролюють біля 8,7 млн га (20,9%) сільгоспугідь країни.

Як результат – у 2016 р. валове виробництво сільськогосподарської продукції в порівнянні з 1999 р. (роком найбільшого спаду сільськогосподарського виробництва) збільшило-

ся майже в два рази (186,1%), а обсяги експорту продукції АПК зросли майже в 13 разів.

Разом із тим, значне підвищення конкурентоспроможності агропромислового виробництва не привело до пропорційного підвищення добробуту сільських жителів. Реальна середньомісячна заробітна плата працівників сільського, лісового і рибного господарства, стабільне зростання якої спостерігалось з 150 дол. США у 2000 р. до 402 дол. США у 2008 р., в наступні роки коливалася навколо відмітки у 420 дол., і у 2016 р. становила 432 дол. США. За оцінками Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи [2], рівень бідності жителів сільських населених пунктів за національним (відносним) критерієм за витратами у 2016 р. становив 28,1%, і в порівнянні з 2000 р. (28,0%) практично не змінився.

Майже у третини сільських населених пунктів відсутні суб'єкти аграрного бізнесу, які формують робочі місця, що в основному забезпечують доходи сільських жителів та надходження до місцевих бюджетів. Більше половини економічно-активного сільського населення (у віці 15-70 років) працює не за місцем проживання, а в містах, за кордоном, в селищах міського типу та інших сільських населених пунктах. За 2000-2017 роки з мапи України зникло 361 населений пункт, а в більшості малих сіл переважають люди похилого віку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розбудови окремих аспектів аграрного устрою України, спрямованого на забезпечення гармонійного розвитку сільського господарства і сільських територій, окреслення проблем та шляхів соціоекономічної переорієнтації аграрного розвитку було опубліковане ще у 2012 р. у науковій доповіді, підготовленій вченими Інституту економіки та прогнозування НАН України [3], пізніше більш системно розвинуте О.М. Бородіною і І.В. Прокопою у статті [4]. Своє бачення мо-

делей сільського розвитку і аграрного устрою оприлюднили Аграрний Союз України [5] , Інститут громадянського суспільства [6], інші окремі науковці [7,8]. Ця проблема обговорювалася на Комітетських слуханнях ВР України на тему «Трансформація агропромислового комплексу України. Стимулювання розвитку сімейних фермерських господарств та їх оподаткування» (12 жовтня 2016 р), парламентських слуханнях ВР України на тему «Регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення: пошук української моделі» (21 грудня 2016 р.), на нараді щодо стратегії розвитку АПК (10 жовтня 2018 р.) тощо. У процесі цієї полеміки викристалізуються окремі складові, шляхи і механізми вирішення цієї проблеми, проте системне бачення, яке послужило б основою для законодавчого забезпечення його вирішення, ще не проглядається.

У рамках досліджень за темою «Опрацювання теоретико-методологічних підходів до забезпечення розвитку сільського господарства, сільських громад і територій з використанням європейських стандартів та підходів» нами узагальнено напрацювання перелічених наукових колективів та вчених нашого Інституту: В.Я. Месель-Веселяка [9] з питань організації сільськогосподарського виробництва; М.Й. Маліка з питань розвитку малого аграрного підприємництва та кооперації [10]; М.М. Кропивка [11] з питань розвитку селянських господарств населення; Ю.О. Лупенко, О.В. Ходаківської, М.М. Федорова [12,13] з питань ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення, результатів власних досліджень у попередні роки.

Мета статті. Обґрунтування сутності інституціональних змін, спрямованих на забезпечення комплексного (рівноважного) розвитку сільського господарства і сільських територій України в умовах децентралізації влади та євроінтеграції.

Виклад основних результатів дослідження.

I. Стратегічне бачення аграрного устрою України.

Згідно з приведеним у словнику української мови визначенням, «устрій» – це установлений суспільний порядок, система організації чого-небудь, лад [14]. Відповідно «аграрний устрій» можна визначити як систему організації сільськогосподарської діяльності, установлений суспільний порядок використання земель сільськогосподарського призначення, організації, територіального розміщення та управління розвитком сільського господарства.

Опрацьована в ННЦ «Інститут аграрної економіки» парадигма (теоретико-методологічна модель) аграрного устрою [15] базується на багатофункціональності сільського господарства, яке крім виробництва сільськогосподарської продукції для харчування, сировини для промисловості і збільшення експортних можливостей країни, виступає економічною основою забезпечення життєдіяльності сільського населення, підтримання екологічної рівноваги та біорізноманіття на сільських територіях, єднання людей з природою, їх відпочинку, оздоровлення тощо.

Ця парадигма спрямована на забезпечення комплексного (рівноважного, гармонійного) розвитку сільського господарства, сільських громад і територій і в умовах ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення, децентралізації влади та євроінтеграції передбачає:

1.1. Оптимізацію землеволодіння і землекористування з урахуванням інтересів всіх зацікавлених сторін, включаючи селян, на основі поділу земель сільськогосподарського призначення на суспільні та приватні з наступними умовами їх використання:

- приватні землі знаходяться в ринковому обігу з законодавчими обмеженнями на обсяги приватної власності на землю.

- суспільні землі знаходяться у володінні територіальних громад (землі комунальної власності) та держави (землі державної власності). Їх розміри, як і використання у ринковому обігу, обмежені.

Зокрема, банк комунальних земель сільської територіальної громади має задовольняти потреби домашніх господарств населення цієї громади в присадибних ділянках в обсязі, не меншому від спроможності їх членів обробляти цю землю для самозабезпечення основною сільськогосподарською продукцією, а також сільських територіальних громад в обсязі, який дозволяє наділяти кожне домогосподарство присадибною ділянкою, надавати їм в необхідному обсязі комунальні (соціальні та агровиробничі) послуги, забезпечувати сталий розвиток сільських поселень і прилеглих територій. Тому при організації обігу земель сільськогосподарського призначення необхідно передбачити:

- відповідний механізм запровадження мінімальних (соціальних) норм землевідведення для ведення селянських господарств населення. За розрахунками, зробленими в Інституті, ця норма для жителя сільської місцевості має становити 0,40 га (в т.ч. 0,10 га сінокосів і пасовищ) [11];

- підвищення спроможностей сільських територіальних громад в контролі за раціональним екологічнобезпечним використанням земельних ресурсів прилеглих сільських територій.

1.2. Розвиток форм ведення сільськогосподарської діяльності та інтеграційних процесів на основі багатокладності для забезпечення більшої зайнятості сільського населення та зменшення рівня бідності на селі. Необхідно створити рівносприятливі умови для підвищення продуктивності сільськогосподарських угідь та збільшення кількості робочих місць при здійсненні сільськогосподарської діяльності. Практична реалізація цієї вимоги спонукає визначитись із стату-

сом суб'єктів господарювання у сільському господарстві, так як від цього залежать особливості їх оподаткування, фінансової підтримки, непрямого стимулювання діяльності.

Віднесення сільськогосподарських виробників будь-якої організаційно-правової форми та форми власності до тих або інших суб'єктів комерційного (прибуткового) і некомерційного (неприбуткового) господарювання має здійснюватися не в залежності від кількості працюючих та доходів за рік, як це визначено Господарським кодексом України для підприємств інших галузей національної економіки, а від площі земель сільськогосподарського призначення, що перебуває в користуванні. Це сприятиме підвищенню соціальної спрямованості діяльності суб'єктів сільськогосподарського підприємництва, так як дозволить зняти адміністративні бар'єри щодо збільшення кількості робочих місць та підвищення продуктивності сільськогосподарських угідь. Крім того, значно спроститься адміністрування податків та розподілу коштів державної фінансової підтримки, включно із зменшенням корупційної складової.

Нами на основі порівняльного аналізу норм Господарського Кодексу [16] та фактичних показників продуктивності сільськогосподарських угідь і рівня зайнятості у сільському господарстві запропоновано до суб'єктів сільськогосподарської некомерційної діяльності віднести:

- селянські господарства населення – організаційну форму сільськогосподарської некомерційної діяльності, ресурсною базою яких є домогосподарства, що виробляють сільськогосподарську продукцію для самозабезпечення членів цих домогосподарств та їхніх родичів на власних земельних ділянках до 20 га у наступних організаційно – правових формах: особисті селянські, присадибні, садівничі, дачні, городні господарства; господарства з сінокосіння і випасання худоби.

- прості товариства з спільного обробітку землі, спільного використання сільськогосподарської техніки, спільного випасання худоби, маркетингові групи, інші не заборонені законом форми спільної діяльності селянських господарств населення.

Враховуючи переважно некомерційний характер сільськогосподарської діяльності, керівник селянського господарства населення має сплачувати земельний та інші податки лише із загальної площі земельних ділянок членів домогосподарства, яка перевищує соціальну (мінімальну) норму землекористування для домогосподарств, розміщених у сільській місцевості.

Соціальна (мінімальна) норма землекористування домогосподарства встановлюється для самозабезпечення потреби членів сільських домогосподарств у власно виробленій сільськогосподарській продукції на рівні мінімальних норм споживання продуктів харчування (в перерахунку на сільськогосподарську продукцію) і визначається, як вище уже відмічено, з розрахунку 0,40 га на одну особу, яка проживає у сільській місцевості.

До суб'єктів сільськогосподарського підприємництва мають відноситися сільськогосподарські підприємства незалежно від організаційно-правової форми та форми власності, у загальному доході яких доходи від виробництва сільськогосподарської продукції та продуктів її первинної переробки становлять 75 і більше відсотків. Вони поділяються на суб'єктів сільськогосподарського:

- мікропідприємництва: фізичних осіб – підприємців, сімейних фермерських господарств, інших сільськогосподарських підприємств, які здійснюють сільськогосподарську діяльність на власних і орендованих земельних ділянках загальною площею до 500 га земель сільськогосподарського призначення, а також спеціалізованих сільськогосподарських під-

приємств, які виробляють сільськогосподарську продукцію на промисловій основі і не потребують для організації сільськогосподарської діяльності великих земельних масивів (птахофабрики, відгодівельні тваринницькі комплекси, тепличні комбінати тощо), річний дохід яких не перевищує суму, еквівалентну 2 млн Євро, визначену за середньорічним курсом Національного банку України.

- малого підприємництва: сільськогосподарських підприємств, які здійснюють сільськогосподарську діяльність на власних і орендованих земельних ділянках загальною площею від 500 до 2500 га земель сільськогосподарського призначення, а також спеціалізованих сільськогосподарських підприємств, річний дохід яких не перевищує суму, еквівалентну 10 млн Євро.

- середнього підприємництва: сільськогосподарських підприємств, які здійснюють сільськогосподарську діяльність на власних і орендованих земельних ділянках загальною площею від 2500 до 10000 га земель сільськогосподарського призначення, а також спеціалізованих сільськогосподарських підприємств, річний дохід яких не перевищує суму, еквівалентну 50 млн Євро.

- великого підприємництва: сільськогосподарських підприємств, які здійснюють сільськогосподарську діяльність на власних і орендованих земельних ділянках загальною площею більше 10000 га, а також спеціалізованих сільськогосподарських підприємств, річний дохід яких перевищує суму, еквівалентну 50 млн Євро.

У сферах переробки сільськогосподарської продукції та надання послуг у галузі сільського господарства, незалежно від організаційно-правової форми та форми власності для визначення суб'єктів малого, у тому числі мікропідприємництва, середнього і великого підприємництва застосовуються існуючі норми Господарського кодексу України.

Державне регулювання розвитку багатукладності форм господарювання має передбачати:

- реєстрацію сільськогосподарських і агропромислових підприємств та/або їх відокремлених структурних підрозділів за місцем землекористування, що сприятиме збільшенню робочих місць і наповненню бюджетів сільських територіальних громад;

- встановлення освітнього цензу керівників сільськогосподарських підприємств та вимог щодо їх проживання за місцем розміщення цих підприємств та/або їх відокремлених підрозділів, що підвищуватиме їх відповідальність за належну організацію соціально та екологічно спрямованого агропромислового виробництва;

- встановлення нормативу зайнятості (робочих місць на 100 га сільгоспугідь), що стимулюватиме розвиток трудомістких галузей сільського господарства (в тому числі тваринницьких і переробних);

- фінансову підтримку діяльності селянських господарств, простих товариств по спільній сільськогосподарській діяльності, суб'єктів сільськогосподарського мікропідприємництва, а також галузей сільського господарства, які не знаходяться в рівносприятливих умовах високодохідного (пробутоквого) господарювання.

Крім підвищення рівня виконання соціально-економічних функцій сільського господарства, має бути забезпечена конкурентоспроможність агропромислового виробництва. Базові положення економічної теорії визначають, а світова і вітчизняна практика підтверджує, що конкурентоспроможне виробництво товарів масового попиту, до яких відноситься і сільськогосподарська продукція, має бути великотоварним, тобто таким, яке спроможне пропонувати на ринку достатньо великі (оптові) партії товарів. У ринковому середовищі оптові партії спроможні формувати або ринкові посередни-

ки, або інтегровані формування. Так як діяльність ринкових посередників будується на комерційних засадах, в економічних інтересах виробників і переробників сільськогосподарської продукції поглиблювати інтеграційні зв'язки на взаємовигідних партнерських відносинах, вибудовуючи агропродуктові ланцюги з якомога більшою доданою вартістю. Крім того, при великотоварному виробництві виникає так званий «ефект масштабу», який дозволяє партнерам отримувати додаткові вигоди від спеціалізації виробництв, праці і управлінського персоналу, запровадження технологічних і організаційно-економічних інновацій, зниження затрат виробництва, трансакційних витрат тощо.

Тому, поряд з розвитком ринкової посередницької інфраструктури, необхідно з використанням механізмів агропромислової інтеграції налагодити прямі зв'язки виробників сільськогосподарської продукції (особливо селянських господарств населення, сімейних фермерських господарств, інших малих організаційних форм ведення сільськогосподарської діяльності) з переробниками і постачальниками, формуючи замкнуті продуктові ланцюги «від виробника до кінцевого споживача», використовуючи переважно кооперативні, кластерні та інші аутсорсингові механізми інтеграції.

1.3. Розміщення продуктивних сил сільського господарства на сільських територіях. Вся історія розвитку сільських поселень нерозривно пов'язана з особливостями розвитку сільськогосподарської і пов'язаної з нею діяльності, як основного способу прикладання праці і джерела забезпечення проживання сільських жителів. Нинішній етап соціально-економічного розвитку українського села через зміни способів сільськогосподарського виробництва і запровадження промислових технологій вирощування сільськогосподарських культур та догляду за худобою характеризується поступовим відмиранням так званих «неперспективних» сільських посе-

лень. Тому якісне поліпшення розміщення продуктивних сил сільського господарства і сільських територій неможливе без кардинальних змін у системі організації сільських поселень з врахуванням об'єктивних результатів науково-технічної революції, зокрема застосування новітніх технологій виробництва, збільшення можливостей пересування і транспортування на великі відстані, запровадження в управління та зв'язок нових інформаційних технологій, глобалізації аграрної економіки.

Стратегії розвитку сільських громад і територій мають враховувати як перелічені особливості, так і переважаючі на тих або інших територіях ефективні способи прикладання сільськогосподарської та пов'язаної з сільським господарством праці з урахуванням споживчого попиту на продукцію. Відповідно визначати і аграрну політику щодо землекористування, спеціалізації та концентрації агропромислового виробництва, підтримки розвитку суб'єктів сільськогосподарського підприємництва, галузей, інтеграційних процесів тощо.

Зокрема, в приміських зонах аграрна політика має бути спрямована передусім на сприяння розвитку спеціалізованих виробництв та каналів постачання жителям міст сільськогосподарської продукції, що швидко псується (овочів, ягід, молока, свіжої риби, квітів тощо), у тому числі шляхом підтримки розвитку тепличного господарства, крапельного зрошення у селянських господарствах та мікропідприємствах.

В санаторно-курортних, лісо-водо-оздоровчих, гірсько-туристичних зонах ця політика має бути спрямована як на сприяння забезпеченню потреб відпочиваючих у сільськогосподарській продукції, так і створення умов щодо формування сучасної інфраструктури для оздоровлення, відпочинку та спорту, розвитку народних промислів, надання послуг із зеленого туризму.

Резонансним є визначення стратегій розвитку віддалених від центрів ділової активності сільських територій, основним способом прикладання праці в яких є сільськогосподарське виробництво. В більшості країн ЄС проблема розселення на сільських територіях вирішується шляхом концентрації проживання переважної частини сільського населення в благоустроєних селищах міського типу або містечках, а більшість сільськогосподарських робіт виконуються агросервісними формуваннями. Цей шлях соціально-економічного розвитку поступово обирають і країни СНД. Так, у Республіці Білорусь реалізується програма розбудови близько 1200 благоустроєних агромістечок, в яких концентруються агровиробничі потужності великих агрофірм. У Республіці Казахстан інвестиції на будівництво і реконструкцію соціально-інженерної інфраструктури пріоритетно спрямовуються у сільські поселення, що мають високий і середній інтегральні показники розвитку.

В умовах обезлюднення сільських поселень та недостатніх фінансових можливостей для їх відродження і в нашій країні невідворотно будуть проходити процеси концентрації проживання більшості сільських жителів в агломераціях з стабільним попитом на робочу силу та умовами дотримання державних соціальних стандартів і державних соціальних гарантій. Для цих територій соціальну політику доцільно переорієнтувати на формування агромістечок в місцях концентрації трудомістких виробничих потужностей: тваринницьких комплексів, переробних підприємств тощо.

Одночасно потрібно проводити політику збереження сільських населених пунктів з переважанням людей похилого віку та осіб – власників особистих селянських, сімейних і фермерських господарств, які прив'язані до своїх земельних ділянок, забезпечуючи їм необхідний набір агровиробничих, агросервісних, соціально-побутових та інших послуг. Збере-

женню сільських поселень сприятиме і розвиток родових садиб і родових поселень шляхом безоплатного виділення покинутих селянських дворів та сільських поселень міським жителям, розвиток городніх та садових кооперативів, агротуризму та інших способів оздоровлення міських жителів і збереження історичного українського етносу, які також мають бути складовими стратегій розвитку сільських поселень і територій.

II. Раціональне поєднання територіально-самоврядної системи управління розвитком сільських територій і галузевої системи управління розвитком сільського господарства. Розбудова аграрного устрою, який в комплексі забезпечить розвиток конкурентоспроможного агропромислового виробництва і соціально-економічний розвиток сільських територій, має знайти відображення в аграрній політиці держави як перспективне довгострокове програмне завдання, успішне виконання якого потребує координації зусиль виробничих формувань, інфраструктурних складових, органів громадського, місцевого самоврядного і державного управління, спрямування їх складених коштів на досягнення визначених вище цілей. Такого рівня взаємодії в рамках існуючої секторальної системи та застосовуваних технологій управління галузевим і регіональним розвитком «зверху – донизу» досягти неможливо. Тому особливої актуальності набуває використання зарубіжного досвіду розбудови ефективних організаційно-управлінських механізмів забезпечення комплексного розвитку сільського господарства і сільських територій.

У міжнародній практиці подібний механізм детально опрацьований і з успіхом застосовується у Європейському Співтоваристві. Тривалий період європейська політика стосовно розвитку сільських територій не виділялася в окремий напрям та здійснювалася в рамках спільних аграрної та регі-

ональної політик країн-членів. Однак з усвідомленням важливості комплексності вирішення проблеми сільського розвитку Європейське Співтовариство з 2007 р. перейшло до формування та реалізації нової політики сільського розвитку, в основу якої покладено територіальний інтегрований підхід [17].

Головною особливістю впровадженого в ЄС територіального інтегрованого підходу, на відміну від поширеного до цього секторального підходу, є його спрямованість на місцеві потреби і пріоритети сільського розвитку при провідній ролі у їх визначенні та вирішенні місцевих територіальних громад. Підтримка місцевих програм, проектів та ініціатив здійснюється в рамках єдиної системи програмування, фінансування, реалізації та контролю виконання заходів з соціально-економічного розвитку територіально - адміністративних одиниць. Відповідно до цієї політики кошти Євросоюзу і країн-учасниць співтовариства, що виділяються на розвиток сільського господарства і соціальний розвиток сільських територій, не розпорощуються між окремими відомствами, а концентруються в єдиних європейських фондах і аналогічних фондах країн – учасниць:

- Європейському сільськогосподарському фонді сільсько-го розвитку (European Agricultural Fund for Rural Development – EAFRD), створеному згідно з регламентом Ради Європи №1698/2005 від 20 вересня 2005 р. «На підтримку сільського розвитку».

- Європейському сільськогосподарському гарантійному фонді (*European Agricultural Guarantee Fund - EAGF*), створеному згідно з регламентом Ради Європи №1290/2005 від 21 червня 2005 р. «Про фінансування спільної аграрної політики» та ін.

Шляхом прийняття спеціальних національних законів визначені нормативні рамки цільового і ефективного викори-

стання цих коштів, які в загальних рисах, з незначними національними відмінностями, передбачають:

- фінансову підтримку на конкурсних засадах місцевих інвестиційних проектів та громадських ініціатив при умові розробки, широкого суспільного обговорення і прийняття довгострокових програм розвитку сільських громад і територій, їх об'єднання в національні програми (в основному в часових рамках семирічного циклу планування);

- диференційований підхід до напрямів і обсягів розподілу коштів фонду в залежності від стану розвитку територій країн і спрямування місцевих інвестиційних проектів. Так, на 2014-2020 роки фінансування Спільної аграрної політики (САП) країн ЄС на підтримку виробників сільськогосподарської продукції визначене в обсязі 312,74 млрд Євро (76,6% від загального обсягу) та містить три обов'язкових для всіх країн ЄС компоненти (базисний платіж на гектар, додаткові виплати за виробництво екологічно чистої продукції, платежі молодим фермерам протягом перших 5-ти років), а також чотири добровільні перерозподільчі компоненти, що спрямовуються на: диверсифікацію культур, пасовища і заліснення; підтримку доходів в особливих районах; підтримку виробництва з економічних і соціальних причин; виплати «малим фермерам». Виплати фермеру здійснюються за умови дотримання ним норм, нормативів, інших обмежень та вимог щодо еколого-безпечного ведення сільськогосподарської діяльності, звичайно викладених у так званих «Кодексах належної сільськогосподарської практики». Інша частина фінансування в обсязі 95,58 млрд Євро (23,4%) спрямовується на реалізацію проектів сільського розвитку за напрямками: передача знань і технологій; підвищення конкурентоспроможності; організація харчових ланцюгів; покращення екосистем; ефективне використання ресурсів; соціальна інтеграція;

- створення країнами – членами ЄС єдиного органу управління фінансовими ресурсами фондів, як управлінської структури, яка організовує їх пропорційний розподіл і регулює взаємовідносини між органами місцевого самоврядування (переможцями конкурсів і замовниками робіт), галузевими міністерствами і відомствами (виконавцями робіт, що надають послуги з виконання місцевих інвестиційних проектів розвитку сільських територій) та наднаціональними органами ЄС з управління сільським розвитком;

- організація прозорого громадського та адміністративного контролю за цільовим використанням виділених коштів шляхом організації моніторингу результатів виконання кожного проекту.

Отже, і в Україні для забезпечення комплексного розвитку сільського господарства і сільських територій в умовах децентралізації влади та євроінтеграції доцільно раціонально поєднати територіально-самоврядну систему управління розвитком сільських територій і галузеву систему управління розвитком агропромислового виробництва на засадах територіально – інтегрованого підходу. Адаптований до умов України територіально - інтегрований підхід до управління комплексним розвитком сільського господарства і сільських територій, має передбачати:

- спрямованість на місцеві потреби і пріоритети розвитку при провідній ролі у їх визначенні та вирішенні об'єднаних сільських громад та на дотримання сільгоспвиробниками стандартів (кодексів) належної (науково-обґрунтованої) сільськогосподарської практики.

- бюджетні кошти на підтримку сільського розвитку не розпоршуються між міністерствами і відомствами, а концентруються в Фонді сільського розвитку з створенням єдиного платіжного агентства.

- цільове і ефективне використання цих коштів забезпечується шляхом підтримки: малих сільгоспвиробників через систему прозорих прямих виплат, місцевих інвестиційних проектів та ініціатив на конкурсних засадах;

- державна підтримка місцевих програм, проектів та ініціатив здійснюється в рамках єдиної системи програмування, фінансування і контролю виконання заходів та на умовах співфінансування з державного і місцевих бюджетів.

III. Організація системи програмування розвитку сільського господарства з використанням економічних і виробничих стандартів сільськогосподарської діяльності. В умовах децентралізації управління має бути відпрацьований організаційно-економічний механізм програмування розвитку сільського господарства, що ґрунтується на мікроекономічному попиті й який спрямовується передусім на досягнення економічного самозабезпечення розвитку сільських територій через раціональне освоєння потенціалу земель сільськогосподарського призначення. Базовими програмними документами забезпечення цього розвитку в умовах децентралізації владних повноважень мають стати програми соціально-економічного розвитку сільських територіальних громад, в основу яких покладені узгоджені за часом реалізації, обсягами й джерелами фінансування місцеві (ОТГ і районні) інноваційно-інвестиційні проекти й бізнес-плани виробничого і соціального спрямування. Строки реалізації цих програм мають бути середньострокові (розроблені на період до п'яти років), оскільки за результатами їх належного обґрунтування та виконання жителі тієї або іншої сільської території оцінюватимуть спроможність політичних сил реалізувати свої передвиборні програми.

Спільні для більшості сільських територіальних громад регіону проблеми й пріоритети агровиробничого характеру мають розв'язуватися в основному реалізацією міжрайонних

та обласних інноваційно-інвестиційних проектів розвитку агропромислового виробництва, переважно на кластерних засадах, які в сукупності й мають становити цільову програму розвитку аграрного сектора економіки регіону. А спільні для більшості регіонів проблеми і пріоритети розвитку агропромислового виробництва (міжрегіональні, загальнодержавні) мають розв'язуватися реалізацією міжрегіональних інноваційно-інвестиційних проектів розвитку галузей агропромислового виробництва, які в сукупності мають становити загальнодержавну програму розвитку аграрного сектора економіки країни.

Сьогодні низові органи влади та місцевого самоврядування в силу мізерних можливостей місцевих бюджетів управляють у своїй більшості в режимі ситуаційного управління за принципом «проживемо рік, а потім побачимо» і не визначають стратегічні пріоритети розвитку сільського господарства й сільських територій з урахуванням їхніх земельних, природно-кліматичних і просторових переваг. Перед ними не ставляться виважені цілі, які потрібно досягнути в середньостроковій та довгостроковій перспективі. Такому стану справ сприяють і положення рамкового Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», Бюджетного кодексу України та прийнятих в їх розвиток інших законів і підзаконних актів. Згідно з цими нормативно-правовими актами на державному, обласному й районному рівнях управління розробляються середньострокові (на п'ять років) та короткострокові (на рік) прогнози економічного й соціального розвитку, а на їхній основі – короткострокові (річні) програми економічного й соціального розвитку. Лише зараз економічним блоком управління країною ставиться питання про запровадження 3-х річного програмування соціально-еко-

номічного розвитку із дотриманням принципу «зверху-донизу».

Запровадженню елементів стратегічного управління розвитком сільського господарства дещо сприяв Закон України «Про державні цільові програми», згідно з яким, зокрема, була розроблена Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року. Проте ця програма в умовах дефіциту коштів державного бюджету повністю не фінансувалася, й тому визначені в ній цілі виступали лише дороговказом для розвитку, а не стратегічним завданням для безумовного виконання на низових рівнях управління агропромисловим виробництвом. На період 2016-2020 рр. така практика програмування не знайшла свого продовження.

При запровадженні ж стратегічного управління від громади до держави виникає протиріччя у досягненні різнопланових цілей розвитку сільського господарства між органами місцевого самоврядування, дії яких спрямовані насамперед на соціально-економічний розвиток сільських територіальних громад і сільських територій, і органами державного і регіонального управління агропромисловим розвитком, дії яких спрямовані передусім на забезпечення продовольчої безпеки країни та регіонів.

Це протиріччя нами пропонується вирішувати вбудуванням у систему прогнозних і планових документів збалансованого розвитку сільського господарства й сільських територій науково-обґрунтованих економічних і виробничих стандартів сільськогосподарської діяльності. Методологічно введення економічних стандартів сільськогосподарської діяльності базується на обґрунтованій авторами цієї статті і опублікованій в [18] національній ідеї освоєння постіндустріальної моделі розвитку економіки держави шляхом об'єднання капіталу землі з капіталом індустрії та відповідному обґрунтуванні економічного механізму регулювання виробництва

сільськогосподарської продукції на основі методології ціни виробництва і норми прибутку на авансований капітал:

$$Ц_{\text{в}} = C_{\text{в}} + \frac{\text{НП} \times K}{100}$$

де: $C_{\text{в}}$ - ціна виробництва; $C_{\text{в}}$ - середньогалузева собівартість продукції;

НП – норма прибутку в економіці держави; K – капітал галузі.

При визначенні величини капіталу галузі сільського господарства (« K ») ми виходимо з того, що вартість землі є його складовою, а співвідношення земельного, основного і оборотного капіталів у галузі має становити 1:1:0,5. Включення капіталу землі в економічний обіг сприятиме підвищенню доходності суб'єктів господарювання і забезпеченню розширеного відтворення в аграрній сфері.

Методика розрахунку економічних стандартів сільськогосподарської діяльності, включаючи величину ресурсного потенціалу галузі як суму вартостей сільськогосподарських угідь, основних і оборотних засобів і величину прибутку на 1 га, які необхідно досягнути в середньостроковій перспективі в цілому по державі, по регіонах і районах, приведена в таблиці.

Господарювання з порушенням законів землеробства призводить до деградації й виснаження українських чорноземів, непропорційного поєднання галузей рослинництва і тваринництва, екологічних проблем, нераціонального розміщення сільськогосподарського виробництва по регіонах України. Для виправлення цієї ситуації Інститут також пропонує запровадити в практику виробничі стандарти сільськогосподарської діяльності, що враховують екологічні вимоги,

природно-економічні особливості та спеціалізацію сільського господарства в регіонах і районах.

Таблиця. Розрахунок ресурсного потенціалу з урахуванням вартості ресурсів «Земля», «Основні засоби», «Оборотні засоби»

Адміністративні одиниці	Сільсько-господарські угіддя, тис. га	Нормативна грошова оцінка 1 га, грн	Вартість угідь, млн грн	Розрахункова вартість, млн грн		Розрахункові показники			Відхилення (факт-розрахунок)	
				основних засобів	оборотних засобів	ресурсний потенціал, млн грн	всього прибутку (15%), млн грн	прибутком на 1 га, тис. грн		фактичний прибуток на 1 га, тис. грн
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Вінницька обл.	2014,2	31418,5	63282,2	63282,2	31641,1	158205,5	23730,8	11,8	2,3	-9,5
Волинська обл.	1047,6	23923,4	25062,2	25062,2	12531,1	62655,5	9398,3	9,0	4,9	-4,1
Дніпропетровська обл.	2512,9	28830,0	72445,2	72445,2	36222,6	181113,0	27166,9	10,8	4,8	-6,0
Донецька обл.	1844,8	30612,1	56474,1	56474,1	28237,0	141185,2	21177,8	11,5	3,3	-8,2
Житомирська обл., в т.ч. райони:	1510,1	19397,4	29292,0	29292,0	14646,0	73229,9	10984,5	7,3	3,6	-3,7
<i>Андрушівський</i>	<i>76,1</i>	<i>29378,0</i>	<i>2235,7</i>	<i>2235,7</i>	<i>1117,8</i>	<i>5589,2</i>	<i>838,4</i>	<i>11,0</i>	<i>1,7</i>	<i>-9,3</i>
<i>Бердичівський</i>	<i>53,3</i>	<i>13852,0</i>	<i>738,3</i>	<i>738,3</i>	<i>369,2</i>	<i>1845,8</i>	<i>276,9</i>	<i>5,2</i>	<i>4,4</i>	<i>-0,8</i>
<i>Березинський</i>	<i>65,6</i>	<i>31498,0</i>	<i>2066,3</i>	<i>2066,3</i>	<i>1033,1</i>	<i>5163,7</i>	<i>774,9</i>	<i>11,8</i>	<i>6,3</i>	<i>-5,5</i>
				і т.д.						
Україна*	38263,8	27022,9	1033998,4	1033998,4	516996,3	2584996,3	387749,4	10,1	5,2	-4,9

*Джерело: сільськогосподарських угідь, України без АР Крим та міст Києва і Севастополя

Виробничі стандарти сільськогосподарської діяльності – це науково-обґрунтовані норми, нормативи та вимоги щодо забезпечення сталого розвитку сільського господарства з урахуванням природно-економічних і територіальних особливостей його ведення. Вони мають включати норми, які необхідно досягнути в середньостроковій перспективі на тій або іншій сільській території регіону, району щодо: раціональної структури посівів з визначенням мінімальних площ посівів окремих соціально-вразливих і значимих для продовольчої незалежності сільськогосподарських культур, максимальних площ посівів окремих сільськогосподарських культур для дотримання вимог науково-обґрунтованих сівозмін; мінімальних і максимальних показників щільності утримання умовного поголів'я худоби, у тому числі корів; інших критичних нормативів екологобезпечного використання земель сільськогосподарського призначення. Подібна практика існує і в країнах ЄС у вигляді квот виробництва, Кодексів доброї (належної) сільськогосподарської практики, інших подібних їм директив, а також системи державного і громадського контролю за їх дотриманням.

Економічні і виробничі стандарти сільськогосподарської діяльності пропонується також використовувати для розроблення прогнозно-індикативних показників економічного розвитку сільського господарства та формування пропозиції на ринку сільськогосподарської продукції при стратегічному плануванні та регулюванні регіонального розміщення виробництва сільськогосподарської продукції. Їх доцільно розробляти на 5 років із залученням наукових установ і громадських галузевих об'єднань АПВ: Міністерством аграрної політики та продовольства для регіонів (областей), обласними виконавчими комітетами для адміністративних районів (ОТГ). Взаємоузгодження та затвердження цих стандартів здійсню-

ється від держави до району (ОТГ) на основі складання прогностичних продовольчих балансів виробництва і споживання з метою забезпечення продовольчої безпеки держави та пріоритетів у реалізації аграрної політики.

Рівень дотримання цих стандартів можна розглядати як рівень освоєння сільськогосподарського потенціалу території, так як через їх дотримання по суті запроваджується еколого-безпечне та прибуткове ведення сільськогосподарської діяльності, оптимізується структура виробництва, поглиблюється виробнича спеціалізація сільських територій.

Установлені економічні і виробничі стандарти мають стати складовою прогнозів розвитку сільського господарства адміністративних районів, регіонів (областей) і країни в цілому як документів, на основі яких розробляються стратегії їх досягнення в середньостроковій перспективі з урахуванням досягнутого рівня освоєння сільськогосподарського потенціалу тієї або іншої території. Базовими програмними документами забезпечення цього розвитку в умовах децентралізації владних повноважень стають середньострокові плани (програми) соціально-економічного розвитку сільських територіальних громад і сільських територій районів, які складаються з метою досягнення (і перевищення) установлених законами України соціальних стандартів життєзабезпечення сільських жителів з урахуванням місцевих потреб і пріоритетів. Невід'ємною складовою цих планів мають бути і плани (програми) місцевого розвитку сільського господарства, які передбачають реалізацію інноваційно-інвестиційних проектів і стимулюючих заходів з досягнення установлених економічних і виробничих стандартів сільськогосподарської діяльності. Програми мають містити стимулюючі заходи щодо дотримання сільськогосподарськими товаровиробниками виробничих стандартів сільськогосподарської діяльності, установлених для тих або інших сільських місцевостей.

Висновки. Сформований в післяприватизаційний період аграрної реформи аграрний устрій України не рівноважний, так як підвищення обсягів виробництва і експорту сільськогосподарської продукції не приводить до пропорційного підвищення рівня життя сільського населення та розвитку сільських територій.

Потрібна нова парадигма аграрного устрою, яка має бути спрямована на забезпечення комплексного (рівноважного) розвитку сільського господарства, сільських територіальних громад і сільських територій.

Така парадигма в умовах введення ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення, децентралізації влади та євроінтеграції має базуватися на багатофункціональності сільського господарства і включати: Дотримання пропорційності (оптимальності) землеволодіння і землекористування в інтересах всіх учасників ринку земель сільськогосподарського призначення, зокрема і шляхом законодавчого встановлення і дотримання соціальної (мінімальної) норми землевідведення для жителів сільських місцевостей.

1. Розвиток багатокладності форм ведення сільськогосподарської діяльності, включаючи стимулювання діяльності селянських господарств та малих форм сільськогосподарського підприємництва.

2. Розвиток інтеграційної багатокладності, при якій крім корпоративних агропромислових формувань (агрохолдингів), мають отримати розвиток кластер – кооперування, кооперативне, комунальне та мале приватне підприємництво, агропродуктові та територіальні самоврядні виробничі (кластерні) об'єднання;

3. Рациональне розміщення продуктивних сил сільського господарства на сільських територіях з урахуванням переважаючих на тих або інших територіях ефективних способах прикладання сільськогосподарської та пов'язаної з сільським

господарством праці, споживчого попиту на сільськогосподарську продукцію, а також об'єктивних результатів науково-технічного прогресу (зокрема застосування новітніх технологій виробництва, збільшення можливостей пересування і транспортування на великі відстані, запровадження в управління та зв'язок нових інформаційних технологій тощо).

4. Стратегію дій з розбудови такого устрою на основі поєднання територіально-самоврядної системи управління розвитком сільських територій і галузевої системи управління розвитком агропромислового виробництва з використанням територіально – інтегрованого підходу, який з успіхом використовується в країнах ЄС.

5. Перебудову процесу програмування розвитку сільського господарства від громади до держави для усунення протиріччя у досягненні різнопланових цілей розвитку агропромислового виробництва між органами місцевого самоврядування, дії яких спрямовані насамперед на соціально-економічний розвиток сільських територіальних громад і сільських територій, та органами державного і регіонального управління агропромисловим розвитком, дії яких спрямовані передусім на забезпечення продовольчої безпеки та регіонів з використанням у системі прогнозних і планових документів соціально-економічного розвитку економічних і виробничих стандартів сільськогосподарської діяльності.

Література:

1. Сільське господарство України. Статистичний збірник, 2016.
2. Комплексна оцінка бідності та соціального відчуження в Україні за 2015-2016 роки. Аналітична записка, 2017
3. Українська модель аграрного розвитку та її соціоекономічна переорієнтація: наук. доп. [О.М. Бородіна, В.М. Геець, А.О. Гуторов та ін.]; за ред. В.М. Гейця, О.М. Бородіної, І.В. Прокопи; НАН України, Ін-т екон. та прогнозув. – К.: 2012.- 56 с.

4. Олена Бородіна, Ігор Прокопа. На яку модель аграрного сектора має орієнтуватися Україна у стратегічній перспективі?, «Дзеркало тижня. Україна» №25, 5 липня 2013.

5. Пропозиції Аграрного союзу України до Програми розвитку аграрного сектору економіки України на період до 2020 року, <http://minagro.gov.ua/node/10516>

6. А. Ткачук. Розвиток сільських територій в умовах змін / Презентація/ Конференція «Розвиток сільських територій в умовах змін», 19 квітня 2016 року, Київ, Україна.

7. Загурський О.М. Аналіз інституціонального устрою аграрного сектору економіки України. / Ж. Економіка. Управління. Інновації. Випуск №1 (11), 2014

8. Чурилова, Т.М. До питання про аграрний устрій України / Т.М. Чурилова//Матеріали міжнародної конференції, присвяченої 20-річчю створення факультету землевпорядкування, 23-24.09.2016 р., Національний університет біоресурсів і природокористування України.–Київ, 2016. – 236 с.

9. Стратегічні напрями розвитку сільського господарства України на період до 2020 року /Ю.О. Лупенко, В.Я. Месель-Веселяк, М.Й. Малік [та ін.]; НААН, ННЦ «Ін-т аграр. економіки»; за ред. Ю.О. Лупенка, В.Я. Месель-Веселяка. – [2-ге вид., переробл. і допов.] – К.: ННЦ ІАЕ, 2012. – 218 с.

10. Стратегічні напрями розвитку підприємництва і кооперації в сільському господарстві на період до 2020 року / [Лупенко Ю.О., Малік М.Й. Заяць В.М. та ін.] за ред. М.Й. Маліка. – К.: ННЦ «ІАЕ», 2013. – 50 с.

11. Економіка розвитку селянських господарств України: монографія / М.М. Кропивко.- К.: ННЦ «ІАЕ», 2016.- 328 с.

12. Лупенко Ю.О. Результати і проблеми реформування сільського господарства України / Ю.О. Лупенко, П.Т. Саблук, В.Я. Месель-Веселяк, М.М. Федоров // Економіка АПК. – 2014. – № 7. – с.26-38.

13. Лупенко Ю.О. Наукові засади запровадження ринку обігу земель сільськогосподарського призначення. / Ю.О. Лупенко. О.В. Ходаківська. // Економіка АПК. –2016. – № 12. – с. 5-15.

14. Словник української мови: в 11 томах. – Том 10, 1979. – стор. 502.

15. Стратегічне бачення аграрного устрою України / Кропивко М.Ф. // Економіка АПК. – 2017. – № 4. – с. 5-16.

16. Господарський кодекс України: Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 18, № 19-20, № 21-22, ст.144 від 16.01.2003 № 436-

IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/436-15>

17. A First Stock Take: Integrated Territorial Approaches in Cohesion Policy 2014-20/Arno van der Zwet,S.Miller, F.Gross.–European Policies Research Centre, United Kingdom.–IQ-Net Thematic Paper 35(2)–November 2014.–57 p.

18. Саблук П.Т. Наукові агроекономічні дослідження в інтересах активізації росту АПВ і сільських територій./ Ж. Економіка АПК, -2017.- №5.- с. 19-23.

Симоненко В.К.
д.э.н., профессор, чл.-кор. НАН Украины,
Герой Украины,
член правления Союза экономистов Украины

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОСВЯЗИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Реальные события последних лет жизни нашей страны убедительно показывают, что все туже и туже затягивается узел нерешенных острейших социально-экономических вопросов жизни регионов, превращая их в глобальную проблему для нашей страны, раскручивают центробежные силы, угрожающие территориальной целостности страны.

Среди нерешаемых вопросов и проблем, прежде всего, необходимо выделить сильную дифференциацию уровней социально-экономического развития регионов:

- более **60%** внутреннего продукта страны создается в шести областях и г. Киеве;
- национальный доход на душу населения, а также на одного работающего в таких областях, как Днепропетровская, Киевская и Полтавская в **2,5-3 раза** больше, чем в Закарпатской, Тернопольской, Черниговской и Ровенской;
- капитальные инвестиции в г. Киев больше, чем в **17 областей вместе взятых**.

И это в то время, когда по европейским стандартам по выше приведенным показателям разрыв среди регионов страны должен быть **не более 20 пунктов**. Для достижения и поддержания такого соотношения в территориальном развитии ежегодно расходуется до трети бюджетов ЕС и сформировалось 5 институциональных моделей регионального управления: административная модель (Германия, Великобритания), модель местного самоуправления (Дания, Финлян-

дия), модель децентрализованного управления (Франция, Чехия, Польша), модель региональной автономии (Италия, Испания, Россия), модель федеральных образований (Швейцария, Бельгия).

В Польше при проведении реформ местного самоуправления

(а наши реформы – это «калька» их) была поставлена **главная цель** – создание экономически сильных регионов, которые могли бы конкурировать с регионами других государств Евросоюза.

У нас же в стране цель подобной проводимой реформы сформулирована так: «определение направлений, механизмов и сроков формирования местного самоуправления и территориальной организации власти для создания и поддержки полноценной жизненной среды, становления институтов прямого народовластия и т.д.».

В этом контексте считаю необходимым очень кратко и рамочно охарактеризовать ныне действующую **«Государственную стратегию регионального развития на период до 2020 года»**, утвержденную Кабинетом Министром в августе 2014 года.

По сути – это набор нереальных планов и туманных перспектив, без конкретных источников финансирования, наобум взятых индикаторов, описания системы мониторинга неизвестно для каких целей, который, кстати, никто и не ведет. Механизмы достижения поставленных целей, приоритеты развития для регионов, порядок бюджетного и инвестиционного регулирования не определены. Она даже не связана с целями и задачами ранее принятой и «стремительно реализуемой» «Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине».

Однако, на мой взгляд, **самыми главными упущениями есть:**

- буквально ни единого слова не сказано о системе межрегиональных связей. Ведь мировой опыт убедительно доказывает, что если межрегиональные связи в стране развиваются медленнее, чем сами регионы, то государство разваливается, сепаратизм торжествует;

- в стратегии отсутствует понимание, что регион и входящие в него громады, районы, города – это единый социально-экономический комплекс. Так, проведенный анализ принятых стратегий развития областей и областных центров показал, что они между собой не увязаны ни целями, ни намеченными к реализации программами. Более того, во многих случаях они противоречат друг другу.

К сожалению, можно сделать общий вывод, что ныне действующая стратегия регионального развития – **не стратегический документ, а описание процесса по достижению нечетких и нереальных целей, за результаты которого никто не несет никакой ответственности.**

Весь процесс проведения региональной политики и административно-территориальной реформы сведен к решению вопросов децентрализации, добровольно-механического создания объединенных громад, по сути – к узконаправленной секторальной реформе.

Сама по себе децентрализация, проводимая по нынешним лекалам, ничего кардинально не решает. Ее эффективность может быть достигнута только при условии одновременного и успешного проведения административной и административно-территориальной реформ, как триединого процесса.

Но по словам руководства страны – все идёт идеально, проводимая децентрализация страны – это гордость Президента и Кабинета Министров, это «ошеломляющий» успех. И

в это, если не вникать в сущность проблемы, можно даже ошибочно поверить.

Напомню Вам, уважаемые коллеги, что на первом этапе реформы должна была быть осуществлена реорганизация на базовом уровне административно-территориальной системы страны: создание объединенных территориальных, финансово самостоятельных громад. Но за четыре года объединились всего **3313** из **11215** громад. И только четверть из них по итогам 2017 г. оказались финансово самостоятельными и не требующими дотаций из госбюджета.

Несмотря на принятие ряда законодательных и нормативно-правовых актов всех уровней по бюджетной децентрализации, доля доходов местных бюджетов (без трансфертов) в доходной части сводного бюджета страны за эти годы уменьшилась с **26,7% в 2015 г. до 22,6% в 2017 г.**, а доля межбюджетных трансфертов из госбюджета в местные бюджеты увеличилась.

В 2017 г. 82% районных бюджетов были дотационными. Так о какой финансовой самостоятельности можно говорить, о каких ее успехах?

Что касается важнейшей составляющей реформы – разделения полномочий между органами местного самоуправления по принципу субсидарности, передачи функций исполнительной власти (областных и районных госадминистраций) исполнительным органам местного самоуправления соответствующего уровня, то, как говорится: «Здесь и конь не валялся». За прошедшие четыре года от власть придержащих не поступило ни одного предложения, не предпринято никаких управленческих воздействий по решению этих важнейших вопросов. А процесс кадрового разбухания госадминистраций всех уровней на лицо.

Не менее острыми остаются вопросы обеспечения регионов объектами социальной и инженерной инфраструктуры,

высокооплачиваемыми рабочими местами, доступным жильем, демографическим благополучием.

На мой взгляд, основная причина таких плачевных результатов пятилетней работы по реформированию системы местного самоуправления в стране в том, что нынешняя правящая элита страны, преследуя узкопартийные и групповые цели, заблудившись в понятиях «регион», «региональная политика», «регионализм» и под лозунгом реформирования системы местного самоуправления запустила **процесс децентрализации, который носит не институциональный, а декларативный характер.**

Именно поэтому на сегодняшний день процесс децентрализации, охвативший многие институты власти, стороны социально-экономической жизни страны, проходит без определения конкретных индикаторов достижения поставленных целей и без обозначения временных параметров.

Но децентрализация – не бесконечный процесс, не самоцель, а механизм повышения результативности и эффективности социально-экономических процессов, протекающих в стране, действенный инструмент создания и проведения эффективной региональной политики. Не понимая этого, мы тем самым разрушаем существующую, далеко не совершенную, систему государственного управления и одну из его подсистем – местное самоуправление, не создавая ничего принципиально нового.

Этот процесс усугубляется бездумным «копированием импортной практики» проведения подобных реформ без учета собственного исторического опыта развития местного самоуправления и региональной политики, экономических и этнических особенностей территории, ментальности населения.

В Украине до сих пор не принят закон об административно-территориальном устройстве (проект соответствующего

Закона находится на стадии рассмотрения в Верховной Раде). Более того, не утратило своего действия (в части, не противоречащей Конституции Украины) Положение «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства Украинской ССР», утвержденное Указом Президиума Верховного Совета Украинской ССР от 12.03.1981 г. №1654. Основные правовые, экономические, социальные, экологические, гуманитарные и организационные принципы государственной региональной политики как составляющей части внутренней политики Украины определены Законом Украины «О принципах государственной региональной политики» от 05.02.2015 года № 156. В этих же законодательных актах определены следующие понятия:

«**регион**» – территория Автономной Республики Крым, области, городов Киева и Севастополя;

«**макрорегион**» – часть территории Украины в составе нескольких регионов или их частей, объединенных по общим признакам;

«**микрорегион**» – часть территории региона, который характеризуется территориальной целостностью и особенностями развития, в пределах которой реализуются специальные для этой территории проекты регионального развития.

Но регион – это не просто территория или область, это административно-территориальная единица, образованная с целью осуществления политики сбалансированного социально-экономического развития территорий, объединяет районы и города-районы, обеспечивает представление населению определенных законом специализированных административных, социальных, культурных и других услуг.

А если мы посмотрим на ключевой в свете проводимой реформы децентрализации ныне действующий Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» с сотней внесенных поправок, то увидим, что в нем определения «регион»

вообще нет, что еще раз подчеркивает формальный подход ныне действующей власти к пониманию понятий «регион» и «региональная политика».

Исходя из выше приведенных определений и понятий «регион» и «регионы страны», напрашивается вывод, что **это регионы не сегодняшней Украины, а страны, которая 27 лет назад прекратила свое существование.**

За годы независимости Украины произошли тектонические сдвиги в политической, экономической, социальной и других сферах жизни страны, общества. Но институциональные подходы к понятию регион, регионализация страны, проведение региональной политики как были, так и остались без каких либо изменений.

Региональной политики как таковой в нашей стране не существует, процесс реформирования местного самоуправления, запущенного почти пят лет назад, обречен на бесконечность и безрезультативность.

И здесь мы должны постараться и сообща выработать предложения и ответить на вопросы: **«Что необходимо сделать, чтобы в нашей стране был запущен механизм формирования и реализации эффективной региональной политики? Как создать эффективную систему местного самоуправления и обеспечить тем самым рост уровня жизни граждан? С чего начать?».**

На мой взгляд, в первую очередь, на законодательном уровне необходимо сформулировать и утвердить понятия «регион» и «регионализм», отвечающие современному состоянию страны и общества. Определить, что именно в них вкладывается, в чем различие этих двух понятий и где их точки пересечения. Это принципиально важно в силу того, что регионализация есть объективным процессом развития гражданского общества, основой-скелетом государственно-территориального устройства и должна приводить к форми-

рованию оптимальных, адекватных социально-экономическому положению страны и общества регионов.

При таком толковании этого понятия в нашей стране можно выделить 10-12 регионов. Но это вопрос широкой дискуссии и не тема нашего сегодняшнего Пленума, это мое виденье, моя субъективная точка зрения.

Далее, к вопросу об объектах и субъектах региональной политики. В качестве объектов рассматриваю территориальные образования, а в качестве субъектов – различные управленческие структуры (органы государственной исполнительной власти и т.п.).

По моему мнению, объектом региональной политики является управление социально-экономическими процессами в регионах, осуществляемое на паритетных началах как Центром, так и региональными властными структурами.

Что касается субъекта, то им являются сами регионы в лице хозяйственных территорий. **Перевод регионов из разряда объекта в разряд субъекта региональной политики имеет принципиальное значение.** В этом случае они перестают быть безликими и кем-то управляемыми, а становятся самостоятельными, инициативными единицами. Это усиливает ответственность регионов за принимаемые и реализуемые ими решения перед своими избирателями, законодательной и исполнительной властью.

И, безусловно, **регионы должны проводить свою региональную политику для достижения целей государственной региональной политики.**

Так что **региональная политика – это не только политика центра по отношению к регионам, но и политика регионов по отношению к центру.**

В заключение хочу акцентировать ваше внимание, уважаемые коллеги, **на таких выводах из сказанного:** сегодня наша страна не имеет права на повторение стратегических

ошибок при решении проблем реформирования системы местного самоуправления, создания и обеспечения функционирования современной эффективной региональной политики. Для этого **власть придержащие должны понять и усвоить, что:**

- в функционирующей системе местного самоуправления, в ныне действующей региональной политике, как в капле воды отражается весь спектр социально-экономических, правовых и экологических проблем, с которыми обществу, всем нам приходится сегодня сталкиваться;

- эффективная региональная политика в любой стране мира выполняет функции социального регулирования, ослабляет противоречия хозяйственного и социального развития «проблемных» и депрессивных регионов;

- единство и стабильность в стране может подорвать не само понятие-слово «регионализм» или «федерализм», а действующая несовершенная, неадекватная сегодняшнему состоянию общества, страны модель распределения полномочий между центром и регионами. Для решения этого вопроса есть все условия, главное из них – понимание этой проблемы в обществе, многочисленные научные и практические конкретные предложения по их реализации.

Имитировать реформы легче, чем их проводить, но время осталось только для быстрого, эффективного и результативного проведения реформ.

Ситник І.П.
к.т.н., доцент кафедри фінансів, докторант,
Національний науковий центр
«Інститут аграрної економіки»

МОДЕРНІЗАЦІЯ БАНКІВСЬКИХ ПЛАТІЖНИХ СИСТЕМ В УМОВАХ СВІТОВИХ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

За умов розвитку сучасних інформаційних технологій банківські платіжні системи набувають особливого суспільного значення, оскільки це не лише ключовий компонент фінансової системи будь якої країни, але й запорука розширеного відтворення всього національного господарського комплексу.

На сьогодні ціла низка питань ефективності та удосконалення функціонування банківських платіжних систем в умовах фінансово-економічної кризи потребують подальших досліджень. Піднята проблематика вимагає також системного аналізу і комплексного пошуку шляхів оптимізації взаємодії комерційних банків України з міжнародними платіжними системами та мінімізації ризиків, пов'язаних з цією діяльністю.

Зважаючи на надзвичайну важливість банківських платіжних систем, необхідно зазначити, що вони підлягають регулюванню не тільки з боку центральних банків, але й також спеціалізованих міжнародних організацій, зокрема таких, як Комітету по платіжним та розрахунковим системам Банку міжнародних розрахунків, МВФ, Світового банку тощо.

Важливість банківських платіжних систем збільшилась протягом останніх років на фоні стрімкого зростання кількості й обсягу фінансових розрахунків. Більше того, рівень фінансових інновацій та досягнення в сфері інформаційних і комунікаційних технологій сприяли і продовжують сприяти реорганізації національних та міжнародних платіжних сис-

тем. Глобалізація та науково-технічний прогрес призвели до значних змін у цій сфері та нових викликів. Тому дуже важливо приділити значну увагу новим рисам платіжних систем.

Модернізація банківської платіжної системи України передбачає, перш за все, якісні зміни та чітку компонентну ієрархію у фінансово-платіжній системі країни загалом. Аналіз статистичних даних роботи СЕП Нацбанку України щодо переказу грошових коштів між банками свідчить про те, що система протягом останніх років задовольняла потреби її учасників у переказі коштів. Однак необхідність модернізації банківських платіжних систем в Україні зумовлена наступними причинами та факторами:

- процесами розвитку у фінансовому й нефінансовому секторах економіки, що формують нові потреби в платіжних інструментах і послугах та створюють нові можливості їх використання, а саме появу нових банківських продуктів і послуг, нові умови конкуренції, збільшують доступність фінансових послуг;

- усвідомленням зростаючих ризиків банківської платіжної системи в умовах фінансово-економічної кризи, пов'язаних із значним рівнем тінізації безготівкових розрахунків, збільшенням кількості шахрайства та хакерських атак у банківських платіжних системах;

- значним рівнем відкритості економіки України та процесами поступового входження країни в європейський платіжний простір.

Ураховуючи вищезазначене, модернізація банківських платіжних систем в умовах фінансово-економічної кризи – це передусім гарантування стабільного й безпечного розвитку банківської системи в цілому, а тому є ключовим завданням для окремих держав та міжнародних фінансових організацій.

Запровадження спеціальних заходів у процесі модернізації банківських платіжних систем дозволить прискорити

платежі, мінімізувати ризики та уникнути шахрайств, оптимізувати рух коштів банків на рахунках, спрямувати ресурси, що вивільнилися, на фінансовий ринок і, зрештою, підвищити рентабельність діяльності вітчизняних банків.

Міжнародні фінансові установи, зокрема Банк міжнародних розрахунків та Європейський центральний банк, визнають провідну роль банківських платіжних систем для підтримки фінансової стабільності країни. З огляду на це та з метою сприяння безперервному й ефективному функціонуванню платіжних систем, центральні банки світу, в тому числі й Нацбанк, здійснюють нагляд (оверсайт) за платіжними системами [10].

Ми підтримуємо думку, що для подальшого успішного розвитку національного карткового ринку необхідно впровадити Концепцію єдиного національного платіжного простору (ЄНПП) в Україні з пріоритетом вітчизняних правил щодо всіх внутрішньодержавних операцій за платіжними картками. Основою концепції, на думку більшості науковців та експертів, повинно стати положення, що всі операції, здійснені в межах України із застосуванням емітованих вітчизняними банками платіжних карток усіх платіжних систем, розглядаються як внутрішньодержавні й повинні підпорядковуватися національним правилам та бути технологічно оброблені (процесовані) в Україні за повним операційно-розрахунковим циклом (маршрутизація авторизаційних запитів, обчислення клірингових сальдо, розрахунки з банками-учасниками). Це надасть можливість населенню здійснювати операції з платіжними картками, випущеними українськими банками, на кожному українському терміналі чи у системі банкоматів.

У разі впровадження такої Концепції банківська карткова система в Україні буде повністю прозорою для всіх її учасників, включаючи держателів карток. Головна роль у реаліза-

ції запропонованої Концепції єдиного національного платіжного простору повинна належати Національному банку України, який розробляє, узгоджує з банками та затверджує національні правила і стандарти проведення операцій з використанням платіжних карток та подання їх на внутрішньодержавний кліринг й встановлює правила і процедури врегулювання спірних ситуацій між банками-учасниками.

На сьогодні у країнах євросони на завершальній стадії перебуває формування SEPA (Single European Payments Area, Єдина Європейська Платіжна Зона) – єдиного платіжного простору в євро, який надаватиме можливість європейському громадянину здійснювати грошові перекази в межах зони євро з єдиного банківського рахунку, з використанням єдиного набору платіжних інструментів, з однаковими часовими обмеженнями, з такою ж простотою, вартістю та рівнем безпеки, як і в межах національного ринку. Тому під час упровадження Концепції в життя слід урахувати також і досвід створення SEPA (протоколи, процедури й ін.), адже український платіжний простір не може бути ізольованим від європейського [11].

Отже, можемо зробити висновок, що модернізація банківських платіжних систем в умовах світових глобалізаційних процесів – це передусім гарантування стабільного й безпечного розвитку банківської системи в цілому, і тому є ключовим завданням для окремих держав та міжнародних фінансових організацій.

Література:

1. Адабашев Т. К. Платіжні системи: проблеми господарсько-правового забезпечення функціонування та розвитку: [монографія] / Т. К. Адабашев. – Харків: Право, 2015. – 242 с.
2. Сучасні платіжні системи: [монографія] / Т. Т. Ковальчук, В. С. Лук'янов. – К.: Знання, 2010. – 190 с.

3. Закон України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні» від 05.04.2001 р. № 2346-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

4. BIS Report of Committee on Interbank Netting Schemes of the central banks of G10 countries – Lamfalussy Report Part C «Minimum-Standards for the Design and Operations of Cross-border and Multi-Currency Netting and Settlement schemes» // Basle. – 1990. – Publ. # 4, November. – P. 17.

5. Лук'янов В. Оптимізація платіжних систем в умовах фінансової кризи / В. Лук'янов // Вісник КНУ ім. Тараса Шевченка / Серія: Економіка. – 2009. – Вип. 115. – С. 49–51.

6. Електронні платіжні системи: навч. посіб. / Ю.О. Тараненко [та ін.]. – К.: Три К, 2013. – 229 с.

7. Закон України «Про банки і банківську діяльність» від 07.12.2000 р. № 2121-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

8. Ринок карткових платежів України: Міжнародний досвід та національне регулювання / В. Кравчук, О. Прем'єрова // Аналітичний звіт. – К.: АДЕФ-Україна, 2012. – 60 с.

9. Хоружий Д. Стійкість банківської системи України в контексті внутрішніх та зовнішніх викликів / Д. Хоружий // Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики: зб. наук. пр. – 2015. – Вип. 1. – С. 44–51.

10. Концепція запровадження нагляду (оверсайта) за платіжними системами в Україні, затверджена постановою Правління НБУ від 15.09.2010 р. № 426 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

11. Балакіна Ю. Оверсайт платіжних систем: сутність і напрямки впровадження в Україні / Ю. Балакіна // Вісник НБУ. – 2014. – № 7. – С. 44–50.

Федоришина Л.М.,

к.е.н., доцент,
завідувач кафедри економіки підприємства та менеджменту
Університету економіки і підприємництва, м. Хмельницький,
член Хмельницької обласної організації
Спілки економістів України

Малюта Л.Я.

д.е.н., доцент, заступник завідувача кафедри менеджменту
інноваційної діяльності та підприємництва Тернопільського
національного технічного університету імені Івана Пулюя

Нагорняк Г.С.

к.т.н., доцент, доцент кафедри менеджменту інноваційної
діяльності та підприємництва Тернопільського
національного технічного університету імені Івана Пулюя

ГОТЕЛЬНО-РЕСТОРАННИЙ БІЗНЕС ЯК ВАЖЛИВА СКЛАДОВА ГАЛУЗІ ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ: НАПРЯМИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ РОЗВИТКУ

Світовий досвід свідчить, що характерною ознакою економіки початку ХХІ століття є об'єктивність процесу зростання частки послуг у вироблюваному продукті за рахунок збільшення обсягу ваги науково-технічних, фінансових, технологічних, транспортних та інших послуг, включаючи туристичні. Зміна суспільних потреб, видів економічної діяльності та їх взаємозв'язків, цінностей, які створюються внаслідок такої діяльності, вимагає переосмислення і перегляду економічних категорій та сприяє виникненню нових [1]. Сьогодні туризм визначається як «феномен ХХІ століття», який став невід'ємною складовою життя більшості людей світу й одним з провідних напрямів соціально-економічної діяльності [2]. Для України, яка стала на шлях формування демократичного суспільства і ринкової економіки, туризм сьогодні є важливим чинником соціально-економічного розвитку як всередині

держави, так і в зовнішньоекономічній діяльності. У ХХ столітті відбулася справжня туристична революція, не менш важлива за індустріальну. Туристичний бум спричинили зростання купівельної спроможності людей, збільшення їх вільного часу, успішне вирішення транспортних проблем. Також туризм є каталізатором розвитку як окремих галузей економіки, так і соціально-економічного розвитку країн. Туризм початку ХХІ століття характеризується як один з видів економічної діяльності, що нестримно та динамічно розвивається, випереджаючи за темпами зростання доходів нафтовидобування та автомобілебудування. Як і будь-яка інша сфера господарської діяльності, індустрія туризму – дуже складна система.

Туризм розвивається швидкими темпами і найближчим часом може стати найважливішим сектором підприємницької діяльності. Феноменальний успіх туризму зумовлений ще і тим, що в його основу покладено задоволення постійних прагнень людства пізнати навколишній світ. Це пізнання через туризм стало можливим за рахунок підвищення в багатьох країнах життєвого рівня населення, розвитку транспорту, інформаційних і інших технологій, глобалізації. У всьому світі прискорюється науково-технічний прогрес, відбуваються процеси урбанізації, що має як позитивні, так і негативні наслідки для здоров'я людей. Спостерігається зниження функціональних можливостей людського організму, що проявляється в погіршенні діяльності його найважливіших життєзабезпечувальних систем. Відзначаються як зростання захворюваності населення, так і виникнення нових, небезпечних захворювань; значно зростають стресові навантаження, а в організмі людини накопичується фізична і розумова втома.

Водночас у світі спостерігається тенденція до усвідомлення значущості здорового способу життя. Невід'ємною складовою сучасної системи цінностей стала турбота про

здоров'я, підвищення життєвої активності. Зростає кількість людей, які прагнуть підтримувати гарну фізичну форму поряд з духовним збагаченням. Змінився і погляд роботодавців на працівників. Переважно ці тенденції характерні для країн Західної Європи і створюють передумови для прискореного розвитку туризму в усьому світі, зокрема, в Україні [1]. За умов зростання психологічних навантажень, інтенсифікації життя людей в індустріальних країнах туризм діє як ефективний засіб рекреації. З предмета розкоші він перетворився на необхідну потребу населення високорозвинених індустріальних країн. Наприкінці ХХ століття спостерігається збільшення попиту на туристичні послуги серед людей середнього і нижче середнього достатку. Це сприяло диференціації туристичного ринку та стимулювало збільшення варіантів туристичного продукту, розрахованих на людей з різним матеріальним достатком, різними інтересами, цілями і вимогами до сервісу. Отже, розвитку туризму в світі сприяють політичні, економічні, технічні, культурологічні і соціальні чинники. Інтенсивно розвивається туризм у країнах зі сприятливою внутрішньою і зовнішньою політикою, стійким економічним розвитком, високим рівнем культури, соціальною підтримкою громадян. Статистичні показники свідчать, що останніми роками майже всі регіони світу продемонстрували значне зростання обсягів туризму. Довгострокові перспективи розвитку галузі залишаються оптимістичними.

Туристичний бізнес приваблює підприємців невеликим стартовим капіталом, швидким терміном його окупності, постійним зростанням попиту на туристичні послуги, високим рівнем рентабельності. При цьому зростає розуміння того, що знання основ організації туристичної діяльності має надзвичайно важливе значення для підготовки працівників туристичної сфери, підвищення професійного рівня, вивчення світової економіки і економіки України. Україна з перших днів

незалежності упевнено стала на шлях створення власної туристичної індустрії, проголосивши туризм пріоритетним напрямом розвитку економіки. Стратегічною метою розвитку туризму в Україні є створення продукту, конкурентоспроможного на світовому ринку, здатного максимально задовольнити туристичні потреби населення країни, забезпечити на цій основі комплексний розвиток територій і їх соціально-економічні інтереси за збереження екологічної рівноваги та історико-культурної спадщини. Створення нового іміджу українського туристичного продукту, конкурентоспроможного у нашій державі і за кордоном, комплексний підхід до розвитку туризму і курортів на регіональному рівні, підтримка розвитку малого і середнього бізнесу в туристичній сфері зумовили неухильне зростання кількості туристів і обсягів наданих їм послуг.

Особливістю сучасного етапу розвитку вітчизняного туризму є орієнтація на розширення в'їзного туризму та внутрішнього ринку туристичних послуг. Вирішення цього завдання можливе за обов'язкової умови забезпечення якості обслуговування туристів, у тому числі, якості готельного та ресторанного сервісу. Готельно-ресторанний сервіс містить у собі цілий комплекс послуг для туристів і є ключовим чинником, що визначає перспективи розвитку в'їзного туризму та внутрішнього ринку туристичних послуг, конкурентоспроможність вітчизняного туризму на світовому ринку [3].

Готельне та ресторанне господарство є важливими складовими індустрії гостинності. Водночас, підприємства цієї сфери, з одного боку, є одними із засобів високоліквідного використання капіталу, а з іншого – середовищем із високим ступенем конкурентоспроможності. У всьому цивілізованому світі підприємства готельного та ресторанного господарства є одними із найбільш розповсюджених видів малого бізнесу, тому заклади та підприємства ведуть між собою постійну бо-

ротьбу за сегментацію ринку; за пошук нових та за утримання постійних споживачів їхньої продукції та послуг. Усі заклади та підприємства повинні мати високий рівень конкурентоспроможності, основу якого формують інновації та ефективна реалізація інноваційної стратегії та політики підприємств.

Готельні та ресторани підприємства є елементом інфраструктури туризму регіону, тому оцінку ділового середовища необхідно дати також на рівні туристичного регіону (міста). Оцінка туристичного потенціалу регіону (міста) повинна включати характеристику географічного положення регіону (міста); пам'яток історії та культури, архітектури; об'єктів релігійного культу; військово-патріотичних об'єктів; інших об'єктів туристичного показу. Вдалий вибір місця розташування для готельного комплексу є найбільш важливим критерієм, так як саме від цього буде залежати позиціонування на ринку готельних послуг, вибір власного кола туристів. Географічне розташування готелю повинно бути наближено до об'єктів, що генерують попит на послуги розміщення [4].

Моніторинг ринку готельних та рестораних послуг – це визначення кількісної та якісної структури ринку (потенційний, дійсний), його місткості, оцінка кон'юнктури ринку. Отож, моніторинг ринку готельно-ресторанного бізнесу необхідно проводити за наступними напрямками:

- дослідження загальних тенденцій розвитку ринку;
- вивчення споживачів;
- вивчення товарів (послуг);
- вивчення конкурентів.

Вивчення споживачів дає відповіді на такі запитання: кого можна вважати потенційними покупцями товару; яка чисельність кожного сегмента; які мотиви є передумовою покупок; коли найчастіше споживачі роблять покупку, які їх потреби не задовольняються товарами конкурентів.

Вивчення товарів (послуг) передбачає пошук відповідей на запитання: чи конкурентоспроможні товари у порівнянні з товарами конкурентів; чи здатні задовольнити потреби потенційних споживачів; які потрібні модифікації товарів згідно з виявленими потребами.

Вивчення конкурентів дає змогу з'ясувати: хто є основними конкурентами; чому їхні товари користуються більшим попитом у споживачів; яку цінову стратегію застосовують конкуренти; які канали товароруху обираються ними і чому; якими перспективними науковими розробками займаються.

Важливою складовою туристичного потенціалу регіону (міста) є спрямованість туристичних потоків (характеристика форм туризму: в'їзний, внутрішній) та розвиток окремих видів туризму. Необхідно дати оцінку кількості туристів, що відвідують регіон (місто) з урахуванням мети подорожі, кількості днів перебування, обсягів грошових коштів, що витрачаються під час мандрівки та інших специфічних параметрів.

Сучасний туристично-готельний комплекс представляє собою складне підприємство, в якому зайняті сотні людей і представлені десятки професій, що забезпечують обслуговування туристів. Головна функція готельного підприємства та інших засобів розміщення – надання тимчасового житла. Готельні підприємства розрізняються між собою за місткістю – за числом номерів і місць для проживання.

Організаційна структура підприємства також залежить від його призначення, місця розташування, специфіки прийнятих гостей та інших факторів. Організаційна структура визначає повноваження та обов'язки, покладені на кожного працівника. Практично у будь-якому готелі є служби:

- прийому та розміщення гостей;
- обслуговування номерного фонду;
- харчування (заклад ресторанного господарства);
- безпеки;

- інженерно-технічна;
- комерційна;
- допоміжні, додаткові тощо [4].

Як видно з наведеного переліку, кадровий склад туристично-готельного комплексу досить складний і різноманітний. У нього входять фахівці різного рівня кваліфікації та різної професійної спрямованості.

На сьогоднішній день сучасний менеджер у готельно-ресторанному бізнесі повинен не тільки володіти технологією обслуговування клієнтів, а й мати чітке уявлення про методологію та способи створення нових сучасних проєктів об'єктів готельно-ресторанного господарства з урахуванням матеріально-технічної бази готелю, технічного оснащення, вимог і способів оформлення житлових і громадських приміщень готелю.

Одним з головних аспектів конкурентоспроможності готельного підприємства є наявність розвинутої інфраструктури закладів ресторанного господарства. Для визначення параметрів нового готельного підприємства необхідно провести аналіз кон'юнктури ринку.

Комплексне дослідження ринку готельно-ресторанного бізнесу необхідно проводити за наступними напрямками:

- дослідження загальних тенденцій розвитку ринку;
- вивчення покупців;
- вивчення товарів (послуг);
- вивчення конкурентів [3].

При дослідженні ринку визначають загальну його розвинутість, а також ємність (місткість), а також можливу частку продукції проєктованого підприємства на регіональному ринку; здійснюють короткострокове прогнозування розвитку ринку на 12 місяців; довгострокове на 5–10 років; обґрунтовують можливе використання проєктної потужності готельного пі-

дприємства; визначають параметри закладу, що проектується.

Вивчення покупців дає відповіді на такі запитання: кого можна вважати потенційними покупцями нашого товару; яка чисельність кожного сегмента; які мотиви є передумовою покупок; коли найчастіше споживачі роблять покупку, які їх потреби не задовольняються товарами конкурентів.

Вивчення товарів (послуг) передбачає пошук відповідей на запитання: чи конкурентоздатні наші товари у порівнянні з товарами конкурентів; чи здатні задовольнити потреби потенційних споживачів; які потрібні модифікації товарів згідно з виявленими потребами.

Вивчення конкурентів дає змогу з'ясувати хто є основними конкурентами; чому їхні товари користуються більшим попитом у споживачів; яку цінову стратегію застосовують конкуренти; які канали товароруку обираються ними і чому; якими перспективними науковими розробками займаються.

Значну допомогу при вивченні попиту з метою прогнозування розвитку підприємств готельно-ресторанного бізнесу можуть надати публікації основних результатів соціологічних досліджень. Так, наприклад, попередні соціологічні дослідження зарубіжних авторів показали, що активність населення найбільш розвинених країн світу залежить в основному від таких факторів, як ступінь урбанізації середовища, тобто інтенсивності й напруженості життя на роботі та в побуті, а також від національно-етнічних параметрів, доходів на душу населення, освітнього цензу і вікової приналежності.

Також за допомогою анкетування можна отримати надзвичайно корисну інформацію для: дослідження ринку збуту продукції й надання послуг; аналізу конкретних переваг підприємства; сформування планів розвитку; удосконалення планів підвищення якості виготовленої продукції та послуг; складання планів ресурсного забезпечення та організаційно-

технічного розвитку підприємства, зробити висновки щодо структури туристів за цілями відвідування.

Вивчаючи дані щодо мети приїзду, можна зорієнтуватися у визначенні додаткових послуг, які будуть користуватися найбільшим попитом. Наприклад, якщо більшість респондентів перебувають у готельних закладах регіону з метою ділових зустрічей, то на підприємстві слід активізувати роботу побутових послуг, створити окремі зали різної місткості для проведення переговорів, конференц-залу, організувати надання туристичних і транспортних послуг, відкрити об'єкти ресторанного господарства різних типів (з розважальними програмами й без них).

Аналіз і дослідження факторів формування попиту на послуги підприємств готельно-ресторанного бізнесу повинні бути предметом вивчення при проектуванні готельного комплексу, тому що саме від них залежить формування нових ринків збуту послуг, підготовка пропозицій нових видів послуг, впровадження нових видів готельного продукту. Слід враховувати, що попит на продукцію й послуги підприємств готельно-ресторанного бізнесу зазнає значних коливань залежно від сезону. Відслідковування цих коливань є бажаним у зв'язку з їх важливістю для організації технологічних процесів, використання ресурсів підприємства протягом року. У готельно-ресторанному бізнесі скорочення попиту, як правило, спостерігається в осінньо-зимовий період, хоча в деяких підприємствах в окремі місяці цих періодів спостерігається його різке зростання.

Результатом проведеного аналізу кон'юнктури ринку готельно-ресторанних послуг регіону повинно стати:

- прогнозування майбутньої потенційної ємності ринку послуг за 5–10 років;

- встановлення контингенту споживачів послуг підприємств готельного та закладів ресторанного господарства;
- визначення форм та каналів збуту готельно-ресторанних послуг у регіоні (місті);
- визначення заходів по просуненню готельних послуг на ринку;
- оцінка ринкових можливостей готельного комплексу на перспективу;
- вибір «ринкової ніші» найбільш сприятливого сегменту ринку у відповідності до економічних інтересів підприємства та виробничих ресурсів;
- визначення ринкової позиції готельного комплексу на ринку [4].

Кожен конкурент може мати певні конкурентні переваги. Конкурентна перевага готельного підприємства – це ті характеристики, властивості готельних послуг, які створюють для готелю визначену перевагу над своїми прямими конкурентами. Вони можуть бути різними та характеризувати як основні послуги (розміщення, харчування), так і додаткові послуги, що доповнюють базові, організацію та технологію обслуговування, форми збуту та продажу, які є специфічними для конкретного готелю.

Для проведення порівняльного аналізу діяльності готелю з потенційними конкурентами необхідно вибрати кількісні та якісні показники, що характеризують підприємство і є вирішальними у виборі споживачем послуг саме цього готельного комплексу. До таких критеріїв перш за все можна віднести ціну номеру, категорію засобу розміщення, розташування об'єкту, наявність додаткових послуг, якість обслуговування, імідж та інші, що свідчать про їх конкурентну перевагу.

Вважаємо, що конкурентними перевагами готельного продукту можуть бути:

- переваги місця розташування готелю;
- наявність особливо цінних та унікальних природних лікувальних ресурсів, природних пейзажів, пам'яток культури і мистецтва тощо;
- індивідуальний технічний проект закладу;
- унікальний дизайн інтер'єру та екстер'єру, садово-паркової зони;
- рівень комфорту (наявність максимальної кількості зручностей для споживача, більшої, ніж у підприємств-конкурентів);
- наявність унікальних послуг;
- наявність унікальних технологій обслуговування (продукції);
- якість кадрового забезпечення;
- можливість отримання цінових знижок;
- диференційний підхід до ціноутворення для всіх видів послуг;
- впровадження екологізації підприємства (сучасних екологічних стандартів).

Зберігаючи кращі традиції національної кухні, ресторани є візитною карткою гостинності міст, певною формою проведення дозвілля і спілкування, ознакою престижу і фінансового достатку. Кожен ресторан відрізняється від інших власним стилем: національний, епохи лицарських турнірів і замків, сільський, мисливський, річковий, елітний, царський тощо. Серед атрибутів інтер'єру можна побачити картини, фонтани, каміни, акваріуми, композиції з декоративних квітів, ігрові автомати тощо. Але основне, що складає престиж, – це смачні страви та широкий асортимент, кулінарна майстерність, професійний рівень обслуговування клієнтів, інфраструктура сервісу, гостинний прийом. Краще, якщо ресторан входить до структури готельного комплексу: на сайті готелю одночасно подається рекламний матеріал про ресторани по-

слуги як складову гостинності та сервісу. Тому посилення реклами готелю йде на користь й ресторанного закладу, підвищує рівень завантаженості та пропускну здатність. Основний акцент робиться на обслуговування гостей, які розмістилися в готелі. Саме такому контингенту можуть бути запропоновані цінові знижки. Але ресторани не повинні обмежуватися діяльністю інформаційно-рекламного характеру, вони мають бути зацікавлені, щоб потенційні клієнти стали учасниками віртуально-технологічного процесу. Однією з сучасних тенденцій у ресторанному бізнесі є його поєднання з мистецтвом шляхом проведення у діапазоні потужності виставок, творчих вечорів, концертів. Також поширюється мода на ресторани-клуби, які в даний час є дуже популярним дозвіллям і прибутковим бізнесом. Мода на здоровий спосіб життя також змінює культуру харчування, визначаючи ще одну світову тенденцію розвитку, наприклад, ресторанного бізнесу – споживання здорової їжі (якість продуктів, мінімум обробки, екологічність сировини). Як наслідок, розвиваються нові формати підприємств ресторанного господарства – салат-бари, суп-бари, вегетаріанські ресторани, «penkitchen» (клієнт бачить, як готуються страви, «slow-food» тощо.

Туризм в Україні може і повинен стати сферою реалізації ринкових механізмів, джерелом поповнення державного і місцевих бюджетів, засобом загальнодоступного і повноцінного відпочинку та оздоровлення, а також ознайомлення з історико-культурною спадщиною та сучасністю нашого народу та держави. Отже, туризм – це саме та галузь економіки, яка заслуговує в Україні на більшу увагу як така, що може зробити вагомий внесок в економіку держави у вигляді нових робочих місць, збільшення надходжень від зовнішньоекономічної діяльності і поповнення державного бюджету через сплату податків. Як сфера економічної діяльності, туризм, з одного боку, визначається попитом споживачів, а з іншого –

належить до товарів і послуг, які виробляються з метою задоволення цього попиту. Отже, туризм охоплює широкий діапазон видів діяльності, у тому числі міжнародний і внутрішній транспорт, громадське харчування, розваги, послуги туроператорів і турагентів та ін. Туристична діяльність в Україні сприяє розвитку тих територій, де є рекреаційні ресурси і немає перспектив для розвитку промисловості, створюючи нові робочі місця, збільшуючи доходи населення, водночас забезпечуючи збереження пам'ятників історії, архітектури, культури.

Для економіки України актуалізується значення міжнародного туризму, яке полягає в тому, що, по-перше, це сфера швидкого обігу капіталу за відносно невеликих капіталовкладень; по-друге, це ефективний засіб модернізації інфраструктури; по-третє, можливість створення нових робочих місць як у державній, так і в регіональній економіці. Розвиток міжнародного туризму в рекреаційно-туристичному комплексі кожного регіону передбачає, по-перше, формування вільних економічних зон туристсько-рекреаційного підприємництва, в яких можуть бути запроваджені особливі економіко-правові, фінансові і митні умови, що дасть поштовх розвитку соціальної туристичної інфраструктури і забезпечить приплив іноземної валюти в регіональну економіку; по-друге, створення регіональних туристичних корпорацій і спільних підприємств за участю іноземного капіталу, що також сприятиме інтеграції регіону в загальнонаціональну і світову системи туристичних послуг.

На сьогодні у готельному та ресторанному бізнесі можна виділити такі основні тенденції розвитку, а саме: сприяння здоров'ю людини та безпеки харчування і відпочинку; удосконалення технологічних процесів; підвищення технічного рівня підприємств; удосконалення продукції та послуг; розвиток системи управління підприємством на основі поглиб-

лення спеціалізації готельних і ресторанних закладів, утворення міжнародних готельних і ресторанних ланцюгів, створення нових форматів малих підприємств тощо.

Таким чином, основні тенденції готельного та ресторанного бізнесу охоплюють напрями такої політики підприємств, як впровадження нових технологій, техніки, вдосконалення продукції та послуг, застосування нових управлінських рішень, а також враховують сучасні форми здорового харчування, безпеки та відпочинку населення.

Література:

1. Уманець Т. Проблеми розвитку туристичної індустрії. *Вісник Львівського університету. Серія географічна*. 2013. Випуск 43. Ч. 2. С. 286-291.
2. Балабанов И., Балабанов А. Экономика туризма: учебное пособие. Москва: Финансы и статистика, 2006. 173 с.
3. Менеджмент ресторанного господарства: навч. посіб. для вищ. навч. закл. / Г.Т. П'ятницька та ін.; за заг. ред. Г.Т. П'ятницької. Вид. 2-е перероб. і доп. Київ: КНТЕУ, 2008. 373 с.
4. Проектування підприємств готельно-ресторанного господарства: навч. посіб. / Н.О. П'ятницька та ін.; за заг. ред. Н.О. П'ятницької. Київ: КУТЕП, 2016. 407 с.

Цаль-Цалко Ю.С.

д.е.н., професор, професор кафедри
бухгалтерського обліку, оподаткування та аудиту
Житомирського національного агроєкологічного університету,
голова Житомирського обласного правління
Спілки економістів України

Мороз Ю.Ю.

д.е.н., професор, завідувач кафедри
бухгалтерського обліку, оподаткування та аудиту
Житомирського національний агроєкологічний університету

ОЦІНКА БЮДЖЕТНОЇ САМОДОСТАТНОСТІ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Україна завжди розглядалась як територія великих сільськогосподарських можливостей. Сьогодні, особливо в селах, ми часто чуємо довге і складне слово «децентралізація». Люди згадують, що колись була колективізація та індустріалізація, і нічого доброго вони їм не принесли. А чи не призведе до цього децентралізація? Давайте розберемося.

Проста та переконлива мова статистичних даних свідчить, що у 92% сільських громад проживає менше 3000 жителів, майже 11% сільських територіальних громад мають менше 500 жителів. Водночас у понад 50% сільських громад дотаційність складає понад 70%. 483 територіальні громади взагалі на 90% утримуються за рахунок дотацій. І це при тому, що вони заробляють самостійно гроші які за діючим законодавством перераховують для прийняття рішень щодо їх використання органам загальнодержавної влади.

Чи зможе така адміністративна одиниця розвивати підприємництво? Чи зможе населений пункт із обмеженими ресурсами та територією, недостатньою для соціального та економічного розвитку, забезпечити гідний рівень життя лю-

дей? Не зможе. Чи може бути успішною країна з бідними територіями? Навряд чи.

Децентралізація – це передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування. Так, аби якомога більше повноважень мали ті органи, що ближче до людей, де такі повноваження можна реалізовувати найбільш успішно. Якщо сьогодні зібрані у селах податки йдуть до загальнодержавних доходів де перерозподіляються чиновниками і направляються назад на їх власний розсуд, то при децентралізації вони повинні залишатися прямо у місцевих бюджетах.

Вимога часу і повна готовність влади віддати повноваження і ресурси на рівень громад – шанс перетворити Україну на розвинену, успішну країну.

Ідея про 100% покриття об'єднаними громадами території України до 2020 р. знайшла одностайну підтримку учасників другої щорічної конференції партнерів DOBRE «Стратегічний розвиток та інвестиції» представників ОТГ, бізнесу і міжнародних фондів [3].

Світовий досвід свідчить про те, що тільки самодостатня територіальна громада може ефективно вирішувати місцеві питання, беручи участь у безпосередньому формуванні і використанні фінансових ресурсів, що створює простір для прояву ініціативи й творчості.

Переважає більшість територіальних громад України, маючи право вирішувати питання місцевого значення, неспроможна їх виконувати через брак власних коштів, занепад або відсутність інфраструктури (необхідних будівель, споруд, доріг тощо), а також брак кадрів відповідної кваліфікації.

На сьогодні система формування доходної бази місцевих бюджетів і відповідно органів місцевого самоврядування є неефективною через існування низки перешкод системного характеру, серед яких:

- недосконалість чинного законодавства в частині розмежування повноважень щодо розподілу коштів створених на території громади між державним та регіональним рівнем;

- непрозора система міжбюджетних відносин, що зорієнтована на максимальну централізацію розподілу фінансових ресурсів. Навіть за умов децентралізації практично всі місцеві бюджети не можуть сформувати достатню власну фінансову базу;

- невизначеність у сфері розподілу колективних виробничих і невиробничих суб'єктів власності між державними та місцевими секторами економіки й управління;

- неефективна система планування доходів і практичного застосування формульних розрахунків для визначення суми міжбюджетних трансфертів, які недостатньо враховують особливості та проблеми розвитку кожної адміністративно-територіальної одиниці;

- надмірне фінансове навантаження на місцеві бюджети, внаслідок чого лєвова частка фінансових ресурсів спрямовується на виплату заробітної плати працівникам бюджетної соціальної сфери та управління;

- недосконалість податкової системи, особливо щодо справляння й розподілу податків, які формують власну доходу базу місцевих бюджетів;

- низький рівень оприлюднення діяльності органів місцевого самоврядування, недостатній громадський контроль за доходами і витратами територіальних громад. На сайтах створених об'єднаних територіальних громад майже відсутня фінансова інформація про бюджети громад.

Аналітичні дослідження діючого механізму створення об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації, на прикладі Житомирської області, свідчать, що він не забезпечує рівні стартові умови господарювання як, відносно, фі-

нансування, так і їх розмірів (табл. 1).

Таблиця 1

Фрагмент створених об'єднаних територіальних громад та їх характеристика в Житомирській області

Об'єднані територіальні громади	Площа, кв.км	Кількість населення, чол.		Субвенція на формування інфраструктури, тис.грн.	
		всього	на 1 кв.км.	всього	на 1 тис. населення
Іршанська	64,2	7508	116,9	556,8	74,2
Народицька	1284,0	9446	7,4	9229,5	977,1
Олевська	2010,9	33982	16,9	17618,6	518,5
Соколівська	96,1	2301	23,9	1172,2	509,4

Джерело: сформовано авторами на підставі <https://decentralization.gov.ua/areas/0412/gromadu>

Наведені в табл. 1 показники, що характеризують створені об'єднані територіальні громади в Житомирській області, свідчать про велику їх диференціацію. Приміром, розрив між максимальною і мінімальною площею об'єднаних територіальних громад становить 31,3 рази, а щодо кількості населення – 15,3 рази, субвенції на 1 тис. населення – 13,2 рази. Одні громади займають цілі колишні райони, тоді як інші – тільки декілька старих сільських чи селищних рад. За таких строкатих параметрів не спрацює аргумент – зменшення витрат на утримання органів управління об'єднаними територіальними громадами, дещо ускладнюється комунікація мешканців з адміністративним центром громади. Тому, ані про створення фінансово спроможних громад, ані про наближення необхідних базових послуг до споживачів у більшості випадків не йдеться.

Водночас, сільські території це:

- значно нижча щільність населення;

- мала кількість бізнесових господарюючих структур в розрахунку на наявне населення;
- переважна орієнтація людей на зайнятість у сільсько-господарському виробництві;
- недостатня мобільність сільського населення;
- низький рівень інновацій та наукової діяльності;
- розтягнуті комунікації;
- невисокий рівень публічних послуг та сервісів необхідних людям за місцем проживання.

Проте, на ці та інші проблеми влада не бажає звернути увагу, а починає впроваджувати ідею прийняття адміністративних рішень про просте об'єднання територій без стратегії їх розвитку [3].

Децентралізація сільських територій – це конкурентоспроможність, розвиток місцевих ініціатив, максимальне використання ресурсів території, бізнес за всіма видами економічної діяльності, інвестиції та місцеві податки.

Під самодостатньою – слід розуміти таку територіальну громаду, що має необхідні ресурси достатні для вирішення соціальних, кадрових, інфраструктурних і фінансових питань місцевого значення в інтересах жителів громади, виконання власних та делегованих повноважень місцевими органами влади.

У контексті забезпечення загальної самодостатності територіальної громади важливе місце займає бюджетна самодостатність. Кожна територіальна громада в сфері формування фінансових ресурсів характеризується трьома показниками:

- обсяг фінансових ресурсів, який акумулюється на території громади;
- доходи бюджету територіальної громади;
- доходи бюджету територіальної громади, які формуються за рахунок фінансових ресурсів, що акумулюються на

території громади.

Моніторинг бюджетної самодостатності необхідно здійснювати за показником співвідношення доходів бюджету територіальної громади, які вона забезпечує самостійно до загальної суми доходів бюджету, необхідних для забезпечення життєдіяльності громади. Тобто, при значенні даного показника 1,0, бюджет даної громади є самодостатній.

Стан бюджетної самодостатності та інвестиційної спрямованості об'єднаних територіальних громад за оприлюдненими даними на сайтах громад наведено в табл. 2 і 3.

Таблиця 2

Доходи бюджету об'єднаних територіальних громад на 2018 рік

№ п/п	Найменування доходів бюджету	Об'єднані територіальні громади			
		Тетерівська, Житомирської області		Нижньовербізька, Івано-Франківської області	
		тис.грн.	%	тис.грн.	%
1	Податкові надходження	19784,4	49,2	8006,7	18,5
2	Неподаткові надходження	490,3	1,2	955,5	2,2
	Разом доходів громади в т.ч.	20274,7	50,4	8962,2	20,7
	- місцеві податки	4550,6	11,3	2800,2	6,5
4	Офіційні трансферти	19945,4	49,6	34432,2	79,3
	Всього доходів	40220,1	100,0	43395,4	100,0

Як висновок, за даними таблиць 2 і 3, створені об'єднані територіальні громади не мають бюджетної самодостатності. Рівень бюджетної самодостатності Тетерівської ОТГ складає 50,4%, а Нижньовербізької тільки 27%

Таблиця 3

**Видатки бюджету об'єднаних територіальних
громад на 2018 рік**

№ п/п	Найменування видатків бюджету	Об'єднані територіальні громади			
		Тетерівська, Житомирська області		Нижньовербізька, Івано-Франківської області	
		тис.грн.	%	тис.грн.	%
1	Споживання, разом:	36965,2	91,9	42934,4	98,9
	- оплата праці	19461,0	48,4	23364,7	53,8
	- послуги	1628,0	4,0	2297,3	5,3
2	Розвитку	264,3	0,7	211,0	0,5
3	Інші	2990,6	7,4	250,0	0,6
Всього видатків		40220,1	100,0	43395,4	100,0

Щодо місця місцевих податків і зборів у формуванні бюджетів територіальних громад, то їх питома вага складає в межах лише 10% (в Швеції їх рівень більше 60%), що характеризує місцеву бюджетну самодостатність, як таку що майже позбавляє самостійність громад. Видатки розвитку територіальних громад становлять, відповідно, тільки 0,7% і 0,4%.

Справедливою буде ситуація, коли в об'єднаних територіальних громадах будуть залишати не менше 50,0% всіх загальнодержавних податків, які формуються з об'єктів оподаткування що знаходяться на території громади.

Для забезпечення бюджетної самодостатності ОТГ необхідно змінити існуючі принципи формування загальнодержавного і місцевих бюджетів (табл. 4).

За даними таблиці 4 можливо зробити наступні висновки:

- місцеві бюджети значно залежать від коштів які перерозподіляються з державного бюджету. У 2018 р. на 1 грн вла-

сних надходжень до місцевих бюджетів з державного бюджету надходило 1,24 грн. Це свідчить, що місцеві бюджети на 55% формуються за рахунок ручного перерозподілу державного бюджету;

- в Україні існує високе співвідношення між надходженнями коштів до місцевих і державного бюджету. При надходженні 1 грн. до місцевих бюджетів в державний бюджет у 2018 р. надходило 3,71 грн.;

Таблиця 4

Оцінка стану формування місцевих бюджетів в Україні

Показники	Роки					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
На 1 грн місцевих бюджетів між-бюджетні трансферти, грн	1,25	1,47	1,44	1,14	1,19	1,24
На 1 грн місцевих бюджетів формується державний бюджет, грн	3,65	3,99	4,41	3,59	3,43	3,71
Питома вага місцевих податків і зборів в місцевих бюджетах, %	9,3	10,8	27,5	28,8	26,2	25,6
Питома вага податку на доходи фізичних осіб, який надходить до місцевих бюджетів, %	89,5	83,2	54,9	56,9	59,6	59,3
Питома вага капітальних видатків у місцевих бюджетах, %	6,5	6,2	11,5	15,0	14,8	17,0

*Примітка: показники за 2018 рік подані за 9 місяців

- в місцевих бюджетах місцеві податки і збори займають незначне місце, в межах 25% з наявною в останні роки тенденцією до зменшення;

- незважаючи на проведену децентралізацію податки на доходи фізичних осіб в межах 40% надходять до державного бюджету, хоча в 2013-2014 роках цей показник становив більше 80%;

- місцеві бюджети майже не виконують функції розвитку, більше 80% їх коштів використовується на поточні видатки.

Аби розв'язати зазначені проблеми, потрібно здійснити непросту децентралізацію, як механічне об'єднання кількох або десятки поселень, а комплексну реформу, спрямовану на розвиток та реалізацію економічного потенціалу кожної об'єднаної територіальної громади.

Загалом, серед головних завдань створення самодостатніх громад у фінансовій сфері, вирішення яких дасть змогу посилити бюджетну самодостатність об'єднаних територіальних громад, слід відмітити такі:

- реформування системи місцевих податків і зборів, зокрема вдосконалення податку на землю і лісові ресурси;

- закріплення за органами місцевого самоврядування більшої частини загальнодержавних податків, зокрема, в частині ПДВ від торгівельної територіальної мережі та податку на доходи фізичних осіб в залежності місця їх проживання. Проте важливо провести розрахунки і змоделювати наслідки різних параметрів розщеплення податків, зокрема податку на прибуток в лісогосподарських підприємствах, з метою оцінки глибини регіональної диференціації і можливостей регіонів самостійно надавати публічні послуги. Йдеться про оцінку впливу такого розщеплення податків на фінансово самодостатні, менш розвинуті та депресивні об'єднані територіальні громади;

- широке використання програмно-цільового методу планування обсягу об'єктів для формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів та суб'єктів їх споживання, перехід до стратегічного фінансового планування доходів і видатків територіальних громад;

- стимулювання і підтримання доступу органів місцевого самоврядування на ринок внутрішніх та зовнішніх запозичень, підвищення ефективності діяльності фінансово-кредитних установ, що обслуговують населення територіальних громад;

- проведення такої національної і регіональної бюджетної політики, яка б стимулювала економічну зацікавленість територіальних громад збільшувати потужність господарської діяльності, яка б у свою чергу забезпечувала високий рівень прибутковості, а відповідно і надходжень платежів до бюджету громади. Особливу увагу необхідно приділити формуванню бізнесової інфраструктури щодо обслуговування домашніх господарств та розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів;

- розроблення механізмів активізації міжрегіонального та міжнародного співробітництва на рівні місцевих громад з метою посилення економічного потенціалу і конкурентоспроможності регіонів.

На думку, фахівців Світового банку реалізація інвестиційних проектів в Україні йде складно. Дії уряду призводять до того, що кілька мільярдів доларів СБ, Європейського банку реконструкції та розвитку, Європейського інвестиційного банку «просто лежать в шухляді». Це означає, що в територіальних громадах комунальні підприємства не модернізовані, дороги не збудовані і не відремонтовані. Не побудовані лікарні і не відремонтовані системи водопостачання та водовідведення. Якби уряд зробив рішучі кроки для реалізації проектів, які фінансуються ЄБРР, СБ і ЄІБ, народу України жилося б краще і економічна ситуація була б кращою [2].

Література:

1. Шаталова Л.С. Теоретичні основи визначення категорії «самодостатність» як дефініції державного управління. URL: <http://dspace.oneu.edu.ua/isruoi/handle/123456789/2122>.
2. «Мільярди лежать в шухляді». У Світовому банку критично оцінили використання Україною інвестицій. URL: <https://tsn.ua/eroshi/milvardi-lezhat-u-shuhlvadi-u-svitovomu-banku-kritichno-ocinili-vikoristannva-ukravinovu-investiciv-1231875.html>
3. Об'єднані громади показують позитивний приклад і діляться досвідом. *Урядовий кур'єр*. № 208 від 06.11.2018 р.
4. Ціна держави — проект CASE Україна. URL: <http://cost.ua/>

Цебень Р.Л.
к.е.н., доцент, доцент кафедри обліку
аудиту та оподаткування
Хмельницького національного університету

СУЧАСНІ МЕХАНІЗМИ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

В сучасних умовах розвиток регіонів України залежить від ефективності управління місцевою владою наявними ресурсами з метою досягнення розвитку та вирішення місцевих проблем. Процеси децентралізації влади та надання органам місцевого самоврядування повноважень, функцій, ресурсів є питаннями ретельного розгляду науковцями України.

Покращення соціально-економічного розвитку регіонів України полягає не тільки у доступності чи наявності ресурсів, але і в розвинутому управлінському механізмі, який забезпечить ефективність їх використання.

Серед основних підходів до ресурсного забезпечення, які розглядаються вітчизняними та зарубіжними вченими, необхідно звернути увагу на управлінсько-логістичний, який характеризується як складна система, яка включає в себе сукупність послідовних, взаємозв'язаних між собою етапів, систематизованих до цих завдань методик, методів, моделей, які дають можливість обґрунтувати, обрати спосіб ресурсного забезпечення та оцінити ефективність обраного способу. Виходячи з управлінсько-логістичного підходу доцільно виділити такі властивості ресурсного забезпечення:

- воно є системою діяльності з мобілізації, накопичення, перетворення та розподілу ресурсів;
- результатом ресурсного забезпечення є потік ресурсів у різних їх формах і видах до кінцевого споживача, який може бути як у середині, так і зовні організаційної системи;

- власне ресурсне забезпечення та ресурси є лише засобами ефективного досягнення певних цілей організаційної системи [1].

Регіональний розвиток в Україні вимагає застосування значного обсягу важелів державного регулювання. Це обумовлено низкою причин: неможливістю вирішення всіх питань у рамках договірних відносин між органами влади, органами місцевого самоврядування та громадським сектором; необхідністю посиленого державного впливу на окремі явища суспільного життя у регіональному вимірі; неоднорідністю соціально-економічного та гуманітарного розвитку окремих частин країни, внаслідок чого регіони мають різноспрямовані інтереси та виникає необхідність застосування механізмів, які б втілювали і реалізовували державний інтерес [2].

В світовій практиці на регіональному рівні застосовуються різні механізми ресурсного забезпечення, як універсальні, тобто призначені для вирішення широкого кола проблем, так і специфічні, призначені для вирішення конкретних завдань.

Податки та збори є механізмом фінансування регіонального та місцевого розвитку за рахунок надходжень до місцевих бюджетів. Рішення органів місцевого самоврядування з питань місцевих податків та зборів, прийнятих за правилами, встановленими Податковим Кодексом України, є частиною податкового законодавства України. Згідно Податкового кодексу України до місцевих податків належать: податок на майно; єдиний податок. До місцевих зборів належать: збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір. Місцеві ради обов'язково устанавлюють єдиний податок та податок на майно (в частині транспортного податку та плати за землю) [3]. Для більш дієвого застосування механізму фінансування потреб регіонального розвитку потрібна фінансова децентралізація.

В Україні значна кількість землі та нерухомості, яка не використовується на місцях, перебуває у комунальній власності. Необхідно активізувати механізм продажу комунального майна, що дозволить залучити чималі в масштабах території кошти.

Іншим важливим механізмом залучення коштів для місцевих громад є оренда комунального майна. Незважаючи на те, що цей механізм фінансування приносить менше коштів, ніж попередній, у світовій та вітчизняній практиці він набув широкого поширення.

Територіальні та галузеві програми розвитку є механізмом планування та управління місцевим розвитком, який застосовується в більшості країн світу. Особливості цих програм дозволяють не тільки планувати відповідні видатки місцевих бюджетів, а й залучати додаткове фінансування у вигляді цільових трансфертів з державного бюджету, надходжень у рамках державно-приватного партнерства, концесії, інвестицій, кредитів, збільшуючи у такий спосіб дохідну частину міського бюджету.

Органами державної влади та місцевого самоврядування розроблено і затверджено значну кількість цільових програм, проте результативність їх реалізації та ефективність програмних заходів досить низька, що обумовлено численними факторами, зокрема проблемами своєчасного фінансування програмних заходів у повному обсязі, зловживанням виконавців, невідповідністю планових показників використаним засобам.

Розробка місцевих цільових програм здійснюється у такій послідовності: формується перелік найважливіших проблем, виділяється певна проблема та окреслюються завдання для розробки програми для її вирішення; уточнюються кількісні параметри, що характеризують цілі програми, і визначаються завдання її реалізації за окремими періодами; фор-

мується перелік завдань і комплекс заходів для реалізації програми (перелік основних завдань встановлюється, виходячи з побудованої ієрархії цілей, для кожного завдання розробляються послідовні етапи їх виконання); розраховуються основні показники і ресурсне забезпечення програми, формулюються переліки матеріальних ресурсів з указанням постачальників і отримувачів, визначається економічний ефект; здійснюється оформлення програмних документів, узгодження і затвердження програми [4].

Рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад – це те, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах. Але як правило ресурсне забезпечення місцевого і регіонального розвитку спирається лише на один вид ресурсів – бюджет. Разом з тим, його сучасний стан сьогодні такий, що бюджетних коштів ледве вистачає на підтримання функціонування населених пунктів і регіонів.

Корпоратизація комунальних підприємств є важливим механізмом залучення додаткових надходжень шляхом передачі корпоративних прав на унітарне комунальне підприємство приватним інвесторам або перетворення його на корпоративне підприємство. Корпоратизацію комунальних підприємств доцільно використати в регіонах України, де існує потреба перевести комунальні активи у приватну власність з метою залучення інвестицій.

Широкого поширення у світовій практиці набуває державно-приватне партнерство – стале співробітництво між державними органами влади та підприємствами приватного сектору з метою генерування ресурсів для реалізації інфраструктурних проєктів. В межах державно-приватного партнерства відбувається розподіл видатків, ризиків та майбутніх

прибутків між публічним та приватним учасниками партнерства. Застосування цього механізму дає змогу органам влади забезпечувати потреби економічного розвитку за рахунок інвестиційних коштів, не втрачаючи впливу на об'єкти інфраструктури та контролю за ними.

Облігаційні та безоблігаційні позики, кредити міжнародних фінансових організацій відносяться до кредитних механізмів фінансування регіонального розвитку. Кредити міжнародних фінансових організацій характеризуються пільговими умовами кредитування, зниженими процентними ставками, пільговим періодом погашення кредиту, тривалим періодом користування залученими коштами та цільовим призначенням коштів. Є доволі поширеним явищем у сфері реалізації проектів місцевого економічного розвитку.

Місцевій владі в Україні необхідно активізувати роботу щодо використання грантових механізмів фінансування таких як міжнародна технічна допомога, гранти міжнародних донорських організацій, проекти корпоративної соціальної відповідальності. Ресурси у вигляді майна, робіт чи послуг, інтелектуальної власності, які надаються в межах міжнародної технічної допомоги для вирішення пріоритетних завдань суспільної трансформації відіграють важливу роль у забезпеченні потреб економічного розвитку багатьох міст у країнах, що розвиваються.

На сучасному етапі розвиток регіонів України характеризується недостатнім ресурсним забезпеченням та відсутністю стійкості у розвитку, а часто і передкризовим або кризовим станом окремих сфер економіки. Перелік традиційних і нетрадиційних, матеріальних і нематеріальних ресурсів і механізмів їх акумулювання та використання для забезпечення регіонального та місцевого розвитку, які використовуються в Україні та світі є широким. Тому для сталого місцевого і регіонального розвитку вкрай необхідно задіяти усі види ресурсів

– інвестиційні, кредитні, грантові та інші. Вибір конкретних механізмів залежить від унікального, притаманній лише даній територіальній громаді набору можливостей та проблем.

Література:

1. Берданова О. Ресурсне забезпечення регіонального та місцевого розвитку. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

http://regionet.org.ua/files/05.RLD_Resource_Berdanova_Materials_UA.pdf

2. Войтик О. Теоретичні засади забезпечення регіонального розвитку в системі державного управління. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo_1/edu_44/fail/ch_1/15.pdf

3. Податковий кодекс України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/nk/>.

4. Калетник Г.М. Державне регулювання економіки. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

https://pidruchniki.com/1982071938704/ekonomika/organizatsiya_rozrobki_tsilovih_kompleksnih_program

**ПОСТАНОВА
ДВНАДЦЯТОГО ПЛЕНУМУ ПРАВЛІННЯ
СПІЛКИ ЕКОНОМІСТІВ УКРАЇНИ**

м. Київ

22 листопада 2018 р.

Порядок денний:

**«Нова стратегія регіонального розвитку
України: шлях до майбутнього»**

Заслухавши доповідь віце-президента Спілки економістів України Яцюк Г.В., виступи Президента Спілки Оскольського В.В., членів Правління Спілки Адамова Б.І., Симоненка В.К., інших учасників Пленуму та обговоривши запропонований Президією Спілки проект рекомендацій з питання порядку денного, Правління Спілки економістів України

ПОСТАНОВЛЯЄ:

1. Схвалити Рекомендації XII Пленуму Правління Спілки економістів України за підсумками розгляду питання «Нова стратегія регіонального розвитку України: шлях до майбутнього» (додаються).

2. Рекомендувати керівникам регіональних та Київського міського осередків Спілки економістів України провести конференції, семінари, круглі столи, тематичні дискусії та тренінги з актуальних питань регіонального розвитку в умовах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

3. Доручити Президії Правління Спілки економістів України:

- забезпечити опублікування матеріалів Пленуму (доповіді, виступів та наукових статей учасників і схвалених Рекомендацій) у формі окремого науково-практичного видання;

- направити матеріали Пленуму Адміністрації Президента України, Секретаріату Верховної Ради і Кабінету Міністрів України, міністерствам і відомствам, до повноважень яких належить здійснення реформи місцевого самоврядування в Україні, регіональним та Київському міському осередкам Співки економістів України до відома і використання в роботі.

Президент

*Співки економістів України,
академік АЕН України, професор*

В.В.Оскольський

СХВАЛЕНІ
XII Пленумом Правління
Спілки економістів України
22 листопада 2018 р.

РЕКОМЕНДАЦІЇ
XII Пленуму Правління Спілки економістів України
за підсумками розгляду питання
«Нова стратегія регіонального розвитку
України: шлях до майбутнього»

Мета роботи чергового XII Пленуму Правління Спілки економістів України – обговорення актуальних проблем, що об'єднані під загальною темою «Нова стратегія регіонального розвитку України: шлях до майбутнього» та пов'язані з децентралізацією і територіальним розподілом влади в Україні, розвитком системи місцевого самоврядування і зміцненням спроможності територіальних громад в управлінні місцевими справами.

Учасники Пленуму особливу увагу приділили висвітленню суті здійснюваної у державі реформи місцевого самоврядування, її правовому забезпеченню, механізмам і перспективам створення об'єднаних територіальних громад та пошуку ефективних шляхів матеріального і фінансового забезпечення їхніх нових повноважень, отриманим результатами реформи та існуючим проблемам, які потребують вирішення невідкладно і у найближчій перспективі. Значна увага приділялася новому баченню процесу регіонального розвитку в світлі проведених заходів з децентралізації влади та сучасним організаційно-правовим формам розробки і реалізації відповідних програм і проектів розвитку територій, поширенню співробітництва між територіальними громадами, зокрема у транскордонному вимірі, використанню існуючих можливостей залучення до виконання проектів територіального розви-

тку бізнесових кіл та міжнародних організацій, застосуванню нових фінансових інструментів залучення реальних інвестицій і позикових коштів для фінансування місцевих проєктів розвитку.

Учасники Пленуму зазначили, що поняття «місцеве самоврядування» має глумачитися з урахуванням історичного розвитку країни, віддзеркалюючи ту модель, яка є природною для її суспільно-політичного досвіду. Наявність різних за змістом визначень цього поняття та існування різних моделей організації місцевої влади в інших країнах дають підстави зробити висновок про багатоманітність форм самоврядування як суспільного явища. Таким чином, існує необхідність подальшого вдосконалення оптимальної для України концепції місцевого самоврядування, відповідно до якої можна будувати систему законодавства в цій сфері і розвивати її на практиці.

Учасники Пленуму зазначили, що рушійною силою будь-якої успішної державної реформи є громадянське суспільство, що складається з особистостей, які орієнтовані на творчу діяльність, плідні взаємовідносини і нову духовність, яка дозволяє індивіду усвідомити свою сферу відповідальності та створити ефективну модель відносин з іншими людьми. При цьому ефективне громадянське суспільство є таким, в якому спостерігається, з одного боку, неперервність здійснення публічного управління і дотримання верховенства права, а з іншого, – постійно підтримується і контролюється відповідність дій влади реальним інтересам суспільства. Тому таке суспільство неможливо побудувати без сильного 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 країнах-учасниках, у тому числі в Україні.

Водночас, учасники Пленуму констатували, що розвине не місцеве самоврядування відіграє важливу роль засобу політичної інтеграції, зміцнення суверенітету та територіальної цілісності держави. Територіальні громади, особливо за умов визнання їх прав державою, стають об'єктивно зацікавленими у відстоюванні і застосуванні демократичних засад врядування, у стабільності і передбачуваності здійснення публічної влади.

На Пленумі окремо дискутувалися питання подальших шляхів вдосконалення розподілу влади на субрегіональному рівні, можливості нових підходів до адміністративно-територіального поділу України, ролі спроможного місцевого самоврядування у забезпеченні високого рівня життя населення, вирішення питань соціального, зокрема культурно-освітнього, характеру, формування активної громадянської позиції у членів територіальних громад, розширення можливостей їх участі в управлінні місцевим розвитком, застосування новітніх інформаційних технологій електронного врядування, вдосконалення системи надання якісних адміністративних послуг населенню.

Учасники Пленуму констатували визначальну роль здійснюваних державою реформ децентралізації і територіального розподілу влади для формування нової стратегії регіонального сталого розвитку, зростання рівня і якості життя населення, створення позитивного іміджу України в світі як країни з розвинутою сучасною і ефективною системою публічної влади в регіонах, що відповідає принципам Європейській хартії місцевого самоврядування та кращим світовим практикам.

Реформа місцевого самоврядування на засадах децентралізації, що наразі набула нового імпульсу у зв'язку з поши-

ренням ініціативи щодо створення об'єднаних територіальних громад відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні та ряду законів, прийнятих на її виконання, є унікальною серед багатьох інших заходів державної політики і реформ у різних сферах суспільного життя. Її унікальність полягає в тому, що на теренах певної частини території країни, у тій чи іншій місцевості чи населеному пункті, зусиллями самих громадян створюється повноцінна система управління місцевими справами, здатна до самоорганізації. Місцеве самоврядування є ефективним тоді, коли громада отримує важелі впливу на вирішення питань місцевого значення і використання ресурсів, в тому числі бюджетних коштів, та, головне, можливості реалізації потенціалу людського ресурсу на відповідній території для цілей місцевого сталого розвитку. При цьому державна влада на загальнонаціональному рівні має можливість зосередитися на питаннях національного розвитку та безпеки. Таким чином, утворюється синергія зусиль місцевих громад та держави для забезпечення добробуту усіх громадян та розвитку країни в цілому.

Саме така концепція поділу влади на засадах децентралізації, тобто передачі на місцевий рівень повноважень і відповідних їм ресурсів для вирішення всіх питань місцевого значення і обмеження втручання держави є основою демократичних та економічних перетворень в європейських країнах, відображена у Європейській хартії місцевого самоврядування.

При цьому Україна, хоча і була довгий час під впливом централізованої системи адміністративного управління на всій території, зберегла давні історичні традиції місцевого самоврядування, які в сучасному світі є основою формування ефективного та свідомого громадянського суспільства, що є джерелом та змістом існування державної влади. Ці традиції

сприяли тому, що заходи з реформування місцевого самоврядування, ініційовані урядом і підтримані Верховною Радою та Президентом України, знайшли відгук у широких верствах населення на місцях, відродили ініціативу і самодіяльність територіальних громад до самостійного і ефективного вирішення місцевих справ на основі спільності інтересів, єдності цілей, завдань і консолідації ресурсів – людських, матеріальних, фінансових, інтелектуальних, а також організаційно-управлінських навичок і звичаїв «доброго хазяїна на власній землі».

Учасники Пленуму звернули увагу на те, що 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 зборах 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 отримали подальший розвиток: у містах і містечках — у формі вїтївства, на селі — у формі верв – громад, які об'єднували мешканців кількох сусідніх сіл.

Наступною історичною віхою на шляху становлення місцевого самоврядування в Україні 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.). Запровадження міського самоврядування зводилось до того, 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 обрання і 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 іменовалися 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 своєрідним самоврядуванням. 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 XIX і до початку XX століття на території сучасної України набувають поширення 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 збігалось 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 подальшому, починаючи з 1889 р., для контролю за діяльністю сільського самоврядування створюється інститут земських начальників, який існував до лютого 1917 р. Земський начальник призначався з дворян і мав широкі повноваження.

У другій половині XIX століття запроваджується земське управління. На земські установи покладались 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 убогим. 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, зокрема 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, що «тільки децентралізація може забезпечити успішний економічний і культурний розвій провінцій».

З проголошенням державної незалежності України в січні 1918 р. місцеве самоврядування визнано складовою частиною нового демократичного конституційного ладу, а Конституцією Української Народної Республіки передбачалося створити систему місцевого самоврядування, що мала складатися з громад, волостей і земель, де єдина безпосередня місцева влада мала належати радам і управам. Головний принцип місцевого самоврядування в УНР був закладений М. Грушевським, який зазначав, що демократичним є такий устрій, коли народ сам собою править і в селі, і в повіті, і в губернії, і в усім краї. Спроби збудувати українську модель місцевого самоврядування робили всі незалежні українські уряди (Генеральний Секретаріат, Гетьманат, Директорія).

Проте на початку минулого століття цим прогресивним ідеям не судилося збутися. Наступний період існування України як республіки колишнього СРСР позначився тим, що первинним суб'єктом самоврядування було визначено адміністративно-територіальну одиницю, а місцеві ради всіх територіальних рівнів із куцими і суто формальними повноваженнями 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 зна-

менувала 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, прийнятим на початку 1992 р. Законом України «Про Представника Президента України» запроваджувалася виконавча 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 (ст. 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 створених на демократичній основі органів, уповноважених приймати рішення, і широкої автономії повноважень громад, а також визначення шляхів і засобів здійснення цих повнова-

жень та ресурсів, необхідних для їх виконання, що забезпечили б ефективно і близьке 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. 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 року №749/2001, мали формальний характер і тому не отримали належного практичного втілення.

Учасники Пленуму наголосили, що реформа місцевого самоврядування на початок 2014 р. об'єктивно назріла, стала вкрай актуальною, вона набула ознак ключової проблеми внутрішньої політики держави. Реформування виконавчої влади, що розпочалося з Концепції адміністративної реформи в Україні від 11 червня 1999 р., практично не дало позитивних результатів. Ця Концепція визначала, в яких напрямках та в якій послідовності мають відбуватися всі системні зміни, але на практиці відбувалися намагання одночасного реформування всіх аспектів системи державного управління. Її метою, зокрема, було формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам, що відповідало існуючій на той час практиці європейських й інших демократичних країн, які ще з

1980-х років у тій чи іншій формі вдалися до спроби реформування власних управлінських систем. Впродовж понад півтора десятка років намагання реформувати публічну владу не виходили за коло зміни системи органів виконавчої влади. Про увагу до такого потужного і визначального в сучасному світі потенціалу влади як врядування громад мова, практично, не йшла.

Безсистемне «тупцювання на місці» під лозунгом адміністративної реформи не могло дати очікуваних результатів. Відтак, політична і управлінська неспроможність виконавчої влади в центрі і в регіонах та істотне падіння економіки, зокрема внаслідок анексії Криму та військових дій на Сході країни, спад інвестиційної активності, проблеми довіри до владних інститутів, у тому числі з боку міжнародних ринків капіталу, зростання боргового навантаження на державу і дефіциту державного бюджету, стрімке падіння реальних доходів і життєвого рівня населення надзвичайно гостро порушили питання про вжиття термінових і реформаторських заходів щодо пошуку шляхів виходу з такої непростой для держави ситуації. Фактична неспроможність центру мала компенсуватися реальною спроможністю на місцях, бо подальша бездіяльність загрожувала національній безпеці і суверенітету держави.

Тому реальне реформування органів місцевого самоврядування розпочалися лише з прийняттям урядом 1 квітня 2014 р. Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. 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 процеду-

ри фінансової децентралізації. Ці акти склали правову основу для децентралізації влади і формування згідно з положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування дієвого і спроможного інституту врядування громад на базовому рівні через механізм їх добровільного об'єднання і створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ).

У своїх виступах учасники Пленуму акцентували увагу на тому, що децентралізація – це один із можливих і ефективних шляхів оптимізації управлінської діяльності держави в суспільстві, економіці, культурі тощо, особливо в тих країнах, що мають високий рівень централізації влади, наприклад, в унітарних державах, якою є Україна, та зазначили, що подібна думка панує і в колі міжнародних організацій, форумів, установ. Наприклад, Програма Світового банку або Програма людського розвитку ООН (ПРООН) виходять з того, що децентралізація влади є ефективним засобом економічного розвитку завдяки посиленню незалежності місцевого самоврядування і підвищенню його активності, зміцненню демократії на місцях.

Учасники Пленуму також відзначили, що сучасна організація місцевої влади повинна, перш за все, забезпечити мешканцям окремих регіонів можливість свідомої участі в справах місцевого управління. Очевидно, що при цьому розумно децентралізована політична система набагато більше, ніж жорстко централізована, відповідає потребам сучасного життя. 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 розвантажити державну владу і дати їй можливість зосередитися на вирішенні питань загальнодержавного значення.

Учасники Пленуму акцентували увагу на тому, що під час проведення реформи необхідно орієнтуватися на створення спроможних територіальних громад, здатних до самоорганізації, що є ознакою ефективності будь-якої складної системи. При цьому величезну роль в формуванні самоорганізації на місцевому рівні відіграють асоціації, спілки, некомерційні об'єднання. Саме в них акумулюються досвід і знання, що дозволяють знаходити оптимальні рішення, які враховують інтереси всіх учасників, та формуються мережеві структури, що створюють умови для дифузії знань і технологій. Закладений в систему принцип самоорганізації дозволяє їй вдосконалюватися і швидко адаптуватися до будь-яких змін зовнішнього середовища. При цьому різноманітні громадські неурядові організації, зокрема наукові, відіграють непересічну роль у процесі відродження цінностей самоорганізації і врядування та стимулювання громадянської активності, необхідної для формування спроможних територіальних громад.

Крім того, на думку учасників Пленуму, в процесі реформи слід враховувати, що у кожній громаді є своя внутрішня історія становлення та самоідентифікація. Щоб новостворені територіальні громади були ефективними і могли розвиватися, вони мають віднайти спільну соціокультурну основу, спільну ідентичність, що дозволить їм мобілізувати ресурси і виконувати солідарні дії.

При цьому не слід забувати, що центром всіх державних перетворень, всіх реформ є Людина. Не лише матеріальні, але й духовні цінності кожної людини, такі, як усвідомлення себе членом громади, єдність, взаємодопомога, взаємна довіра мають бути реально забезпечені в демократичній країні.

Учасники Пленуму також розглянули умови, в яких розпочиналася реформа місцевого самоврядування. На час започаткування реформи (прийняття Концепції) в Україні налічувалося близько 12 тис. територіальних громад, у більш як по-

ловині з них чисельність жителів була меншою 3 тис. осіб, з них у близько 5 тисяч громад налічувалося менше тисячі жителів, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них не були утворені виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства, що фактично унеможливило здійснення громадами наданих їм законом повноважень.

Дотаційність майже 5,5 тисяч бюджетів місцевого самоврядування сягала понад 70%, 483 територіальні громади на 90% утримувалися за рахунок коштів державного бюджету. Підтримка малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання з районних бюджетів стала вкрай обтяжливою для державного бюджету, стримувала розвиток малих міст і великих селищ.

Недосконала система територіальної організації влади та диспропорції адміністративно-територіального устрою породжувала конфлікти компетенції між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади. Внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження, ігнорування владою питань соціально-економічного розвитку територій загострилися ряд проблем регіонального характеру та здійснення влади на місцях, зокрема такі як: погіршення якості та доступності публічних послуг; зношеність комунальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф; неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад; нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів та досягнення спільних цілей розвитку громади; зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок зниження рівня прести-

жності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень; корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції; надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів; відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування.

За таких умов на часі була згадана вище Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, і її прийняття стало логічним і актуальним заходом державної політики. Концепція визначила напрями, механізми і строки 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 визначила основні шляхи розв'язання проблем місцевого народовладдя, розширення його ресурсної бази, підвищення ефективності влади та кардинального поліпшення умов і рівня життя населення країни. Зокрема була акцентована увага на:

- визначенні обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази;

- створенні належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;

- розмежуванні повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;

- розмежуванні повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;

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

- максимальному залученні населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя;

- удосконаленні механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади.

При цьому реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади передбачалося здійснювати з дотриманням таких принципів як: верховенство права; відкритість, прозорість і громадська участь; повсюдність місцевого самоврядування; субсидіарність; доступність публічних послуг; підзвітність та підконтрольність органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольність органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України; правова, організаційна та фінансова спроможність місцевого самоврядування; державна підтримка місцевого самоврядування; партнерство між державою та місцевим самоврядуванням; сталий розвиток території.

При цьому ідея реформування полягала в тому, щоби повноваження передавалися державою органам місцевого самоврядування, які діють на тому рівні адміністративно-територіального устрою, на якому можливо і доцільно їх здійснювати з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні. Для оптимального розподілу таких повноважень передбачалося забезпечити: удосконалення системи залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією; визначення достатньої податкової бази для виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень з урахуванням механізму фінансування державою делегованих повноважень; утворення на кожному адміністративно-територіальному рівні представницьких органів місцевого самоврядування з власними виконавчими органами; ефективний державний контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування вимог Конституції та законів України.

Учасники Пленуму відзначили, що реформа місцевого самоврядування відповідає сучасним змінам у світовій політиці, зокрема прийнятим у вересні 2015 р. на Саміті ООН з питань сталого розвитку оновленому баченню глобального розвитку до 2030 р. та сімнадцяти цілям сталого розвитку (ЦСР), які офіційно рекомендовано до впровадження на національних рівнях, починаючи з 2016 року. В основі ЦСР є п'ять базових векторів: людський капітал; поступ, планета, партнерство, мир. Водночас досягнення ЦСР передбачає здійснення відповідних локальних ініціатив, які вимагатимуть зосередження уваги місцевими елітами на збалансованому поєднанні компонентів соціального, екологічного, економічного та культурних чинників в процесі управління відповідними територіями, що є основою для розроблення стратегій сталого розвитку місцевих громад.

Учасники Пленуму звертають увагу на те, що одинадцята із Цілей Сталого Розвитку – сталий розвиток міст і громад – стосується реформи місцевого самоврядування і знайшла відображення у плані дій уряду, викладеному у Національній доповіді «Цілі Сталого Розвитку: Україна». Для досягнення цієї цілі Національною доповіддю передбачені заходи, спрямовані на покращення регіональної інфраструктури і залучення додаткових інвестицій, необхідних для регіонального розвитку, а також визначено 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 т. ч. на довкілля міст, шляхом використання інноваційних технологій, забезпечення розроблення і реалізації стратегій місцевого розвитку, спрямованих на економічне зростання, створення робочих місць, розвиток туризму, рекреації, місцевої культури і виробництво місцевої продукції.

Окрім згаданої Національної доповіді, урядом у 2014 р. було прийнято Стратегію регіонального розвитку України на період до 2020 року. В основу Стратегії покладено інтегрований підхід до формування і реалізації державної регіональної політики, який передбачатиме поєднання таких складових частин:

- секторальної (галузевої), що спрямована на підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів шляхом оптимізації і диверсифікації структури економіки, забезпечення ефективної спеціалізації регіонів з пріоритетним використанням власного ресурсного потенціалу;

- територіальної (просторової), що передбачає досягнення рівномірного та збалансованого розвитку територій, розвиток міжрегіонального співробітництва, запобігання поглибленню соціально-економічних диспропорцій шляхом формування «точок зростання», активізації місцевої економічної ініціативи та зміцнення потенціалу сільської місцевості, забезпечення соціально-економічної єдності і рівномірності розвитку регіонів з метою створення рівних умов для розвитку людини;

- управлінської, що визначає необхідність застосування єдиних підходів до формування і реалізації політики регіонального розвитку, створення єдиної системи стратегічного планування та прогнозування розвитку держави і регіонів, оптимізація системи територіальної організації влади.

При цьому Стратегією визначено, що формування ефективного і прозорого механізму фінансового забезпечення регіонального розвитку потребує врахування специфіки розвитку кожного регіону. Такий підхід дозволяє чітко обґрунтувати цілі державної регіональної політики на найближчу (середньострокову – до п'яти років) перспективу, сформулювати її пріоритети, механізм реалізації, насамперед в частині її інституційного та фінансового забезпечення, що здійснюється за рахунок Державного фонду регіонального розвитку. Такий бюджетний фонд був створений ще у 2012 р. та згідно з законодавством його щорічний обсяг у державному бюджеті становитиме не менш як 1 відсоток доходів загального фонду Державного бюджету України.

Однією із головних засад процес формування та реалізації державної політики регіонального розвитку згідно з Стратегією є формування механізму деконцентрації та децентралізації державних повноважень. Інституційна модель владних повноважень повинна передбачати можливість здійснення деконцентрації та децентралізації державних повноважень —

їх передачу на місцевий рівень (або навпаки) в процесі динамічних змін умов регіонального розвитку. З одного боку, концентрація економічної активності в містах України вимагає від органів місцевого самоврядування прийняття рішень, спрямованих на відповідну та швидку реакцію на процеси міської агломерації. З іншого боку, зменшення концентрації сільського населення не повинно негативно впливати на доступ сільських жителів та суб'єктів господарювання до адміністративних та інших послуг. Крім того, органи місцевого самоврядування регіонів повинні мати управлінські, організаційні та фінансові можливості стимулювання співробітництва територіальних громад на міжрегіональному рівні для розв'язання спільних проблем розвитку.

Стратегія передбачає утворення територіальних органів центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, а також їх структурне та функціональне наповнення на основі принципу субсидіарності, який є основним для проведення децентралізації влади. Принцип субсидіарності передбачає передачу владних повноважень іншим органам на найнижчий рівень управління, які можуть їх реалізувати найбільш ефективно.

За Стратегією, державна регіональна політика повинна базуватися не на патерналістських відносинах між державою і регіоном, а на створенні умов для формування постійно відтворювальної внутрішньої (ендогенної) бази розвитку в умовах відкритої економіки.

Стратегія визначає необхідність створення умов для зміцнення зв'язків між регіонами та територіальними громадами, зокрема розвиток інституційно-правових форм співробітництва територіальних громад і розроблення та впровадження моделі міжрегіональної взаємодії, що базується на принципах взаємного посилення «центрів зростання». Також, має бути розроблене нормативно-правове забезпечення

стимулювання та створення механізму об'єднання ресурсів різних місцевих бюджетів з метою розв'язання спільних проблем розвитку територій.

З огляду на важливу роль міжнародної технічної допомоги та ресурсів міжнародних фінансових організацій як допоміжного інструменту реалізації системних та інвестиційних проектів на регіональному рівні для досягнення цілей Стратегії планується також залучити фінансові ресурси міжнародних донорських установ. Однією з програм допомоги, розпочатою у 2013 р., є програма Європейського Союзу «Підтримка реалізації політики регіонального розвитку в Україні» (бюджет проекту перевищує 20 млн євро). Готується програма Європейського Союзу «Місцевий розвиток, орієнтований на громадськість, етап III», індикативний бюджет якої становитиме 23,8 млн євро. Крім того, на сьогодні проводиться робота із започаткування програми секторальної бюджетної підтримки у сфері регіонального розвитку (50 млн євро), фінансування якої передбачено за рахунок коштів бюджету Європейської Комісії. У разі прийняття рішення щодо її виконання в Україні кошти зазначеної програми також спрямовуються на реалізацію Стратегії. Джерелом фінансового забезпечення реалізації Стратегії також можуть бути кошти приватних інвесторів у рамках реалізації інвестиційних проектів на регіональному рівні із застосуванням механізму державно-приватного партнерства.

На думку учасників Пленуму, виконанню завдань Стратегії вирішальною мірою сприятиме проведення широкомасштабної децентралізації владних повноважень і запровадження сучасних механізмів управління розвитком локальних територій. З огляду на це вітчизняне законодавство щодо регіонального розвитку передбачає розробку територіальними громадами, насамперед ОТГ, планів соціально-економічного розвитку територій. Наявність таких стратегіч-

них документів для територіальних громад є обов'язковою та дає можливість за рахунок розроблення місцевих стратегій сталого розвитку у підсумку отримати реальну стратегію випереджуючого інноваційного розвитку для усієї країни.

Учасники Пленуму зазначили, що вирішальним фактором досягнення мети реформи місцевого самоврядування є створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень. Це пов'язано, зокрема, з наданням територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад; підвищенням прозорості та ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів; розширенням форм безпосередньої демократії на території, зокрема наданням загальним зборам громадян за місцем проживання згідно із законом та відповідно до статуту територіальної громади права ініціювати позачергове звітування посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою, а також установленням обов'язку для органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб обґрунтовувати власні рішення про врахування або неврахування рішень загальних зборів громади.

Учасники Пленуму дійшли єдиної думки про те, що на сьогодні мають місце помітні позитивні зміни на рівні об'єднаних територіальних, посилення їх спроможності як за рахунок консолідації ресурсів, так і за рахунок нової системи прямих бюджетних відносин між громадою і центром. Акцентовано увагу на тому, що процес об'єднання територіальних громад останнім часом набуває дедалі ширших масштабів,

зокрема за рахунок створення ОТГ з центрами у містах обласного значення. Добровільне об'єднання територіальних громад протягом 2015–2017 років дало значний позитивний результат і зміни на краще. Тому сприяння подальшому розвитку цього процесу – одне з головних завдань. По всій території України мають бути створені спроможні та дієздатні органи місцевого самоврядування базового рівня – територіальні громади. Ідея про 100% покриття об'єднаними громадами території України до 2020 р. знайшла також одностайну підтримку учасників другої щорічної конференції партнерів DOBRE «Стратегічний розвиток та інвестиції» представників ОТГ, бізнесу і міжнародних фондів.

При цьому зазначено, що створення територіальної громади як добровільного об'єднання більше схожий на практику скандинавських країн, аніж Польщі. І досвід такої роботи в інших країнах свідчить, що вона може бути досить тривалою, але закінчується, як правило, шляхом прийняття рішення вищими органами влади про утворення нових територіальних одиниць, наділених відповідними повноваженнями.

Учасники Пленуму взяли до відома офіційні дані щомісячного Моніторингу процесу децентралізації та реформування місцевого самоврядування, що ведеться Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, згідно з яким на початок листопада поточного року в Україні створено 865 об'єднаних територіальних громад, з них у 123 у грудні 2018 р. відбудуться перші місцеві вибори. Ще 21 об'єднана територіальна громада чекає рішення Центральної виборчої комісії про призначення на їх території перших місцевих виборів.

Нині на території ОТГ проживає 8,4 млн населення, або 23,9% від загальної чисельності населення України (цей показник не враховує тимчасово окуповані території). Тільки за останній місяць кількість населення, що проживає в ОТГ,

зросла на 1,3 млн, що пояснюється створенням 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 місто, які потенційно теж могли б стати адміністративними центрами новоутворених ОТГ. Це свідчить про необхідність подальшої цілеспрямованої роз'яснювальної, просвітницької роботи в регіонах щодо активізації широких добровільних ініціатив формування ОТГ урбаністичного профілю, з центром в містах, насамперед обласного значення.

Водночас, Пленум звернув увагу на те, що формування об'єднаних громад з центрами у містах обласного значення стримується, зокрема тим, що, ряд міст (наприклад, 12 міст із 30, які на сьогодні розпочали процедури приєднання) не відповідають перспективним планам формування територій громад регіонів. Загалом з цієї причини 87 міст обласного значення обмежені у можливостях приєднати сусідні з ними сільські і селищні ради. Змінити ситуацію можуть обласні державні адміністрації спільно з обласними радами шляхом внесення змін до перспективних планів формування територій громад областей, але ця робота поки що не отримала належної динаміки, що в найближчій перспективі вимагатиме втручання уряду і Верховної Ради України, бо такий стан невизначеності стримуватиме реформи і негативно позначатиметься на розвитку регіонів.

При цьому держава сприяє процесу добровільного об'єднання, надає фінансову підтримку формуванню необхідної інфраструктури для ОТГ. Наприклад, у 2017 р. субвенція на це становила 1,5 млрд гривень, а у 2018 р. – 1,9 млрд гривень. Цим коштом 366 ОТГ реалізували у минулому році 2 046 проектів.

Крім того, держава підтримує проекти розвитку різних сфер життя територіальних громад за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку, що був утворений ще у 2012 році. Наприклад, загальний обсяг фінансування, виділений з цього фонду лише на 2018 р., становить 6 млрд грн (за попередні три роки (2015–2017 рр.) таких коштів загалом було виділено менш ніж на 10 млрд грн), причому уряд вже затвердив під це фінансування близько 800 інвестиційних програм і проектів, зокрема з урахуванням того, що вартість проекту будівництва має складати не менше 5 млн грн, а інших проектів – не менше 1 млн гривень. Ці проекти спрямовані на будівництво в регіонах дитсадків, шкіл, медичних закладів, розвиток спортивної інфраструктури, відновлення мостової та дорожньої інфраструктури, об'єктів водопостачання та водовідведення, проведення термомодернізації тощо, причому переважна більшість з них буде завершена у 2018 році. Це проекти спорудження 14 об'єктів освіти (загальноосвітні школи, дитячі садочки), 4 об'єкти охорони здоров'я та соціального захисту населення, 19 об'єктів спорту, 4 об'єкти дорожньо-транспортної інфраструктури, 3 об'єкти культури. Водночас, подекуди територіальні громади виявляються неспроможними реалізувати інвестиційні програми, які вони заявляли і під які отримали кошти, що свідчить не лише про їхні недоліки в цій роботі і неефективне витрачання бюджетних коштів, але й має негативний вплив на інші громади, які не отримали ці кошти, хоча б могли їх сповна використати.

Істотним стимулом для об'єднання громад є також 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, осві-

тніми та медичними субвенціями, субвенціями на розвиток інфраструктури громад тощо. Законодавчі зміни також надали право органам місцевого самоврядування затверджувати місцеві бюджети незалежно від дати прийняття закону про Державний бюджет України.

В цьому аспекті учасники Пленуму звернули увагу на те, що подібна успішна практика прямих бюджетних відносин має місце, наприклад, у Німеччині, де майже всі гроші, які надходять на місцевий рівень, виплачуються в муніципалітети, а не в райони. А райони мають право збирати гроші з муніципалітетів. Таким чином, кошти не йдуть від центру до району, а з району до муніципалітету, а від центру до муніципалітетів, а потім рада на районному рівні має вирішувати, скільки грошей їм потрібно від муніципалітетів. А рада складається в основному з мерів, які й повинні вирішити, скільки вони готові передати на рівень району для вирішення регіональних проблем. Така система відносин забезпечує децентралізацію прийняття рішень і спрощує роботу міністра фінансів, оскільки дискусія відбувається на місцевому рівні між головою адміністрації району та всіма мерами, що до нього належать.

Учасники Пленуму звернули увагу на позитивні результати бюджетної децентралізації, взявши до уваги дані урядового моніторингу про те, що власні доходи місцевих бюджетів від 2014 по 2017 рік зросли більш як на 100 млрд гривень, 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 гривень, порівняно з аналогічним періодом 2017 р., та склали 189,4 млрд гривень. Показово, що за цей період ще більш високими темпами зросли обсяги власних доходів місцевих бюджетів 665 ОТГ – на 62,3 % та склали 16,9 млрд гривень.

Ці позитивні тенденції матимуть місце і на майбутнє. Так, проектом Державного бюджету на 2019 рік передбачено, що, з урахуванням реверсної дотації, яка перераховується місцевими бюджетами до державного бюджету, доходи місцевих бюджетів становитимуть 284,3 млрд грн, у т.ч. загального фонду – 258,9 млрд грн, що більше прогнозного показника 2018 р. на 27 млрд грн або на 12%. Слід зазначити, що в проекті державного бюджету на наступний рік передбачено прямі міжбюджетні відносини з 705 об'єднаними територіальними громадами, у тому числі з 40 ОТГ, в яких у квітні 2018 р. відбулися перші місцеві вибори.

Учасники Пленуму звернули також увагу на деякі не вирішені проблеми, які впливають на формування і розвиток ОТГ в Україні, зокрема на такі як:

- формування громад, що не відповідають критеріям спроможності (за чисельністю населення, фінансово-економічним потенціалом тощо), хоча багато з них нині мають високий рівень податкоспроможності;

- недостатньо активна участь у процесах об'єднання міст обласного значення, а також дотаційних сільських громад;

- низький рівень підтримки процесу створення ОТГ з боку районних державних адміністрацій і місцевих еліт, незацікавлених у зміні керівництва селищних рад і засад їх функціонування.

Крім того, існують проблеми у формуванні місцевих бюджетів як основи спроможності ОТГ, серед яких: недосконалість чинного законодавства в частині розмежування повноважень щодо розподілу коштів створених на території громади між державним та регіональним рівнем; непрозора система міжбюджетних відносин, що зорієнтована на максимальну централізацію розподілу фінансових ресурсів; невизначеність у сфері розподілу колективних виробничих і невиробничих суб'єктів власності між державними та місцевими

секторами економіки й управління; неефективна система планування доходів і практичного застосування формульних розрахунків для визначення суми міжбюджетних трансфертів, які недостатньо враховують особливості та проблеми розвитку кожної адміністративно-територіальної одиниці; надмірне фінансове навантаження на місцеві бюджети, внаслідок чого лівова частка фінансових ресурсів спрямовується на виплату заробітної плати працівникам бюджетної соціальної сфери та управління; - недосконалість податкової системи, особливо щодо справляння й розподілу податків, які формують власну доходну базу місцевих бюджетів тощо.

Учасники Пленуму зазначили, що процес добровільного об'єднання територіальних громад на сьогодні створив передумови для трансформації територіального устрою і субрегіонального рівня, оскільки на районному рівні одночасно функціонують райдержадміністрація, райрада, виконавчі органи об'єднаних територіальних громад із визначеними законом повноваженнями, переважно дубльованими. Така ситуація потребує зміни системи органів влади на районному рівні, перерозподілу та розмежування повноважень і ресурсів. Тому наступним важливим кроком подальшої децентралізації є удосконалення територіальної організації влади на субрегіональному рівні, що потребуватиме подальшої децентралізації повноважень та системного ресурсного забезпечення їх виконання.

Учасники Пленуму наголошували на необхідності системного підходу до формування політики розвитку регіонів на основі планів перспективного розвитку територій на 2019-2020 роки, про які йшла мова під час нещодавнього засідання Ради регіонального розвитку, що відбулося 12 листопада 2018 року.

Разом з тим, успіх у реалізації будь-яких планів, програм тощо залежить від того, яким чином ОТГ використовувати-

муть надані їм повноваження і інструменти розвитку. Наприклад, інститут державно-приватного партнерства, що на сьогодні практично не застосовується, хоча достатня для цього нормативно-правова основа вже давно створена. Побутує думка, що однією з основних причин такого стану справ є брак довіри до держави як ділового партнера через триваючу нестабільність державних фінансів, мінливість законодавства, високий рівень корупції. Крім того, наразі відсутні сталі практики партнерства державних органів та інститутів громадянського суспільства у таких сферах, як формування державної політики, її моніторинг, громадський контроль за діяльністю влади у центрі і на місцях, установ з бюджетним фінансуванням тощо. Проте ці проблеми набагато легше вирішувати на рівні регіонів, зусиллями громад, насамперед тому, що в цьому випадку влада і люди діють спільно, в безпосередньому контакті, у взаємно узгоджених інтересах, спрямованих на результат. Варто лише задіяти ініціативу, інтелектуальний потенціал громади, забезпечити організаційно-практичне бачення майбутнього проекту, а це вже – сфера компетенції керівників і фахівців органів місцевого самоврядування, їх менеджерського хисту і знань.

У своїх виступах учасники Пленуму торкнулися і питань використання такого, головного після людського, ресурсу 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 тіньовій 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».

У контексті можливостей вирішення згаданих проблем важливу роль має відіграти прийнятий Закон 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 року. На думку учасників Пленуму, цей закон сприятиме підвищенню 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 тисяч гектарів. До кінця 2018 р. землю отримують усі 665 ОТГ, створені у 2015–2017 роках, що істотно розширить і посилить їх спроможність якісно виконувати отримані повноваження.

Для місцевих громад важливо також сповна використати набутий країною досвід у сфері міжнародного партнерства на транскордонному рівні, більш повно використати потенціал єврорегіонального співробітництва. За участю держави створено десять єврорегіонів, з них у шести напрацьовано успішний досвід співробітництва за такими напрямками, як розв'язання регіональних екологічних проблем, розвиток людських комунікацій (туризм, малий прикордонний рух), співпраця в науковій та освітній сферах тощо. Проте недостатні повноваження місцевої влади у цій сфері, низький професійний рівень фахівців у сфері місцевого самоврядування та управління і високий рівень корупції стримують цей перспективний напрям роботи.

Учасники Пленуму зазначили, що децентралізація дозволила зробити адміністративні послуги доступними для громадян шляхом формування мережі центрів надання таких 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» 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 нові закони, які

надають можливість децентралізувати частину повноважень таких центрів щодо надання базових адміністративних послуг: реєстрацію нерухомості, бізнесу, місця проживання особи – передавши їх на рівень громад. При цьому необхідно забезпечити належний контроль за цією роботою з метою унеможливлення зловживань з державними реєстрами, насамперед, рейдерства.

Учасники Пленуму звернули увагу на особливу актуальність збереження та примноження інтелектуального, зокрема людського капіталу в контексті регіонального розвитку та забезпечення створення спроможних територіальних громад. До складу людського капіталу належать знання, навички, досвід, компетенції та соціальні зв'язки людей. Крім того, інтелектуальний капітал є важливою складовою новітніх форм господарювання в регіонах, зокрема кластерів, які виступають засобом його накопичення та відтворення. В свою чергу, кластери та інші форми територіально-просторової організації утворюють мережеві структури, що здатні до самоорганізації та є джерелом інноваційного розвитку та конкурентоспроможності регіону та країни в цілому.

Важливим наслідком реформи місцевого самоврядування, на думку учасників Пленуму, має стати відродження господарювання на селі, запровадження нових форм стимулювання міграції в сільські поселення, відновлення традиційних форм сімейного господарювання. Однією з таких форм є родові садиби, які на думку учасників Пленуму певною мірою сприятимуть вирішенню демографічних, продовольчих та економічних проблем розвитку регіонів. 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. За попередніми оцінками, кожен родовий маєток може приносити інвестиції на сільську територію в розмірі понад 300 тис. грн у розрахунку на 1 гектар площі, забезпечуючи зайнятість і самозайнятість населення.

Учасники Пленуму наголосили, що за останні роки дослідження проблем місцевого самоврядування в Україні в аспекті пошуку кращих шляхів їх вирішення стали провідною темою наукових і аналітичних робіт, при цьому такі дослідження як правило враховують кращий досвід місцевого управління інших країн. Водночас, внаслідок обміну думками та дискусії, учасники Пленуму дійшли спільної думки про те, що на сьогодні бракує глибоких наукових досліджень процесів децентралізації, особливо в частині оптимального поєднання повноважень і функцій, які розподіляються між центром і територіальними громадами, ролі середньої субрегіональної ланки у розвитку місцевого самоврядування, науково-методичних розробок з практичного застосування кращого досвіду врядування і територіального розвитку інших, особливо європейських країн, наших найближчих сусідів, які на сьогодні ведуть перед за рівнем самоорганізації місцевої публічної влади серед інших розвинених країн.

Учасники Пленуму наголосили на необхідності пошуку і обґрунтування нових підходів до формування державної регіональної соціально-економічної політики і територіальної організації суспільства, яка ґрунтується на ідеї єдиного економічного простору, що включає в себе утворення територіально-суспільних систем. При цьому територія як основа єдиного економічного простору відображає закономірності і певну непередбачуваність розвитку господарства, що викликає необхідність його постійного моніторингу, визначення і обґрунтування конкретних заходів з метою раціоналізації сис-

теми економічних територіальних одиниць (якими є ОТГ), опираючись на відповідний методологічний інструментарій.

Крім того, потребує наукового обґрунтування нова система соціально-економічного районування, яка б виходила з необхідності модернізації економіки країни, формувалася на основі великих міст і промислових агломерацій, з відносно високим рівнем науково-освітнього потенціалу, враховувала перспективу організації логістичних кластерів і хабів та відповідала системі номенклатурно-територіальних одиниць статистики ЄС.

Учасники Пленуму дійшли висновку, про необхідність подальших виважених кроків влади у сукупності з ініціативою місцевої еліти в напрямі поглиблення реформування влади і, головне, кроків, позитив яких повсякденно відчуватимуть люди. Адже вимога часу і готовність влади віддати частину повноважень і ресурсів на рівень громад – шанс перетворити Україну на розвинену, успішну державу.

Учасники Пленуму підкреслили, що існує нагальна необхідність збору інформації про досвід роботи територіальних громад і виконання органами місцевого самоврядування публічних функцій та проведення відповідних наукових узагальнень, які доцільно викласти у добірці методично-інструктивних та довідкових матеріалів на тему організації і здійснення місцевого самоврядування. Одним із ініціаторів проведення такої роботи має стати Національна академія наук України в особі її наукових установ, що займаються науковою тематикою регіонального управління та розвитку території, і, відповідно, наукова секція регіональних досліджень Спілки економістів України.

Насамкінець учасники Пленуму відмітили, що важливим соціально-психологічним чинником децентралізації є довіра населення до органів влади та місцевого самоврядування. Відомо, що нині спостерігається вкрай низький рівень

довіри до державних структур на всіх рівнях влади. Однак, з початком реформи місцевого самоврядування, після відчутних успіхів новостворених об'єднаних територіальних громад, соціологічні опитування фіксують стійку тенденцію зростання рівня довіри до представників місцевої еліти, обраних головами сільської, селищної чи міської рад та депутатами місцевих рад, що є позитивним сигналом для держави та суспільства.

Виходячи з викладеного, учасники XII Пленуму Правління Спільки економістів України, відаючи належне активним діям влади за останні роки у справі реформування системи територіальних органів влади на засадах децентралізації та формування спроможних органів місцевого самоврядування відповідно до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування, досвіду країн ЄС та кращої світової практики врядування громад і участі населення в управлінні місцевими справами задля поліпшення якості життя і досягнення цілей сталого розвитку територій, висловили і схвалили наступні висновки, рекомендації та пропозиції.

1. Висловити спільну думку про те, що здійснювана в Україні реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації є одним з найбільш вагомих досягнень внутрішньої політики держави за останні роки, а її перші результати дозволяють сподіватися на реальне вирішення найбільш гострих проблем місцевого розвитку і забезпечення належного рівня життя громадян.

2. Для ефективного продовження процесів децентралізації і територіальної організації влади необхідно невідкладно розробити і здійснити заходи щодо удосконалення розподілу публічних повноважень і функцій на субрегіональному рівні та ресурсного забезпечення їх виконання. Повноваження мають бути розподілені в трьох площинах компетенції (виключної для держави, виключної для органів місцевого само-

врядування 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.

3. Визнати, що визначальним фактором створення спроможних територіальних громад є воля та духовні цінності громадян, що усвідомлюють свою відповідальність за соціальний і політичний розвиток території їх проживання, діють для реалізації власних та спільних інтересів, та відчують свою здатність впливати на організацію влади в суспільстві та розвиток країни.

4. Необхідно вдосконалити концептуальну модель розвитку регіонів у напрямі посилення їхньої спроможності реалізовувати власний потенціал з урахуванням об'єктивних зовнішніх умов та еволюції форм публічно-управлінських і економічних відносин, що сприятиме модернізації національної управлінської системи та регіональної економічної політики на засадах різнорівневої інтеграції та ініціативи регіонів України.

5. Запропонувати Національній академії аграрних наук України розробити нову парадигму аграрного устрою, яка має бути спрямована на забезпечення комплексного (рівноважного) розвитку сільського господарства, сільських територіальних громад і сільських територій з урахуванням багатofункціональності сільського господарства, і включати:

- засоби дотримання пропорційності (оптимальності) землеволодіння і землекористування в інтересах всіх учасників ринку земель сільськогосподарського призначення, зокрема і шляхом законодавчого встановлення і дотримання соціальної (мінімальної) норми землевідведення для жителів сільських місцевостей;

- умови розвитку багатокладності форм сільськогосподарської діяльності, включаючи стимулювання діяльності селянських господарств та малих форм сільськогосподарського підприємництва;

- стимули розвитку інтеграційної багатокладності на селі, при якій окрім агрохолдингів, мають отримати розвиток кластер-кооперування, кооперативне, комунальне та мале приватне підприємництво, агропродуктові і територіальні самоврядні виробничі (кластерні) об'єднання;

- критерії раціонального розміщення продуктивних сил сільського господарства на сільських територіях з урахуванням переважаючих на них ефективних способів прикладення сільськогосподарської та пов'язаної з сільським господарством праці, споживчого попиту на сільськогосподарську продукцію, а також виробничих і інфраструктурних інновацій, зокрема новітніх технологій виробництва, промислового транспорту, систем управління та зв'язку на основі нових інформаційних технологій тощо;

- стратегію дій з розбудови такого аграрного устрою на основі поєднання територіально-самоврядної системи управління розвитком сільських територій і галузевої системи управління розвитком агропромислового виробництва з використанням територіально – інтегрованого підходу, який з успіхом використовується в країнах ЄС;

- перебудову процесу програмування розвитку сільського господарства від громади до держави для усунення різноплановості цілей розвитку агропромислового виробництва, що переслідуються органами місцевого самоврядування, дії яких спрямовані насамперед на соціально-економічний розвиток сільських територіальних громад і сільських територій, та органами державного і регіонального управління агропромисловим розвитком, дії яких спрямовані передусім на забезпечення продовольчої безпеки держави та регіонів, з ви-

користанням у системі прогнозних і планових документів соціально-економічного розвитку економічних і виробничих стандартів сільськогосподарської діяльності.

6. Визнати за доцільне звернутися до Національної академії наук України, Національної аграрної академії наук України з пропозицією розробити методичні документи щодо застосування в управлінні регіональним розвитком концепції науково обґрунтованої територіальній організації суспільства (ТОС), яка враховує природно-ресурсний потенціал ландшафтів та етно-демографічний і господарсько-виробничий потенціали території, з метою експериментального тестування на території окремих об'єднаних територіальних громад і регіонів під час розробки і виконання комплексних програм регіонального розвитку.

7. З метою створення фінансово самодостатніх громад, зокрема посилення бюджетної самодостатності об'єднаних територіальних громад, необхідно:

- закріпити за органами місцевого самоврядування більшу частину загальнодержавних податків, зокрема, податку на додану вартість від торгівельної мережі на території громади, та податку на доходи фізичних осіб в залежності від місця їх проживання, з урахуванням оцінки глибини регіональної диференціації і можливостей регіонів самостійно надавати публічні послуги. Необхідно змінити існуючі принципи формування загальнодержавного і місцевих бюджетів з урахуванням необхідності передачі об'єднаним територіальним громадам не менше 50% всіх загальнодержавних податків, які формуються з об'єктів оподаткування, що знаходяться на території громади;

- поширити практику використання програмно-цільового методу планування бази формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів та напрямів їх використання з

метою наступного переходу до стратегічного фінансового планування доходів і видатків територіальних громад;

- забезпечити належну методичну і організаційно-правову підтримку органів місцевого самоврядування в частині здійснення ними запозичень на внутрішньому ринку капіталу;

- проводити таку національну і регіональну бюджетну політику, яка б стимулювала економічну зацікавленість територіальних громад збільшувати обсяги господарської діяльності та високий рівень її прибутковості як джерела надходжень платежів до бюджету громади, зокрема на основі формування ділової інфраструктури, у тому числі сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів, для надання послуг домашнім господарствам;

- розробити механізми активізації міжрегіонального та міжнародного, у тому числі транскордонного співробітництва на рівні місцевих громад з метою посилення економічного потенціалу і конкурентоспроможності регіонів.

8. Для належного контролю джерел і засобів формування загальної самодостатності територіальної громади, зокрема в частині її бюджетної складової, доцільно запровадити на рівні об'єднаних територіальних громад типову систему моніторингу бюджетної самодостатності громад за показником співвідношення доходів бюджету територіальної громади, які вона забезпечує самостійно, до загальної суми доходів бюджету, необхідних для забезпечення життєдіяльності громади, визначених на основі законів та програмних документів економічного і соціального розвитку.

9. Визнати за необхідне на законодавчому рівні врегулювати умови і порядок створення і розвитку родових садіб і родових поселень як нових форм організації самодостатньої життєдіяльності в суспільстві, та рекомендувати органам місцевого самоврядування всіляко сприяти їх господарській діяльнос-

ті на основі органічного виробництва, застосування безвідходних технологій життєдіяльності, зокрема поновлюваних джерел енергії, а також ноосферної освіти і виховання.

10. Запровадити систему державного фінансового контролю в Україні, що відповідатиме вимогам демократичного суспільства та сприятиме ефективному використанню коштів територіальних громад, належному фінансуванню програм та проектів регіонального розвитку, здійсненню інвестиційних проектів та інших заходів вирішення проблем життєдіяльності регіонів, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету.

11. Для подальшого розвитку в Україні ринку карткових засобів платежу і поширення їх застосування, насамперед у сільській місцевості та регіонах країни, з метою надання можливості населенню використовувати платіжні картки, випущеними українськими банками, на будь-якому українському терміналі чи у системі банкоматів, необхідно впровадити Концепцію єдиного національного платіжного простору (ЄНПП) в Україні з пріоритетом вітчизняних правил щодо всіх внутрішньодержавних операцій за платіжними картками.

12. Визнати за доцільне порушити перед Міністерством науки і освіти України питання про внесення до переліку дисциплін, за якими здійснюється підготовка фахівців з вищою освітою економічного профілю, навчальну дисципліну «Економіка територій і територіальних громад», що сприятиме кадровому забезпеченню регіонального розвитку.

13. Всіляко поширювати практику залучення експертних організацій, у тому числі міжнародних на грантовій основі, для надання консультаційної і методичної допомоги органам місцевого самоврядування і їхнім виконавчим органам у здійсненні власних та делегованих повноважень, зокрема з надання адміністративних послуг, розробки стратегій розвитку те-

риторій, підготовки інвестиційних проектів для залучення приватних інвесторів, а також проектів і програм для отримання фінансування з Державного фонду регіонального розвитку та програм перепідготовки і підвищення кваліфікації фахівців системи місцевого самоврядування.

14. Сприяти залученню і використанню об'єднаними територіальними громадами донорських програм міжнародних організацій з питань місцевого самоврядування для обміну досвідом врядування територіальних громад в інших європейських країнах і поширення кращих практик, знань і досвіду в регіонах України, а також програм навчання голів місцевих рад, старост тощо.

15. Визнати за необхідне запропонувати регіональним осередкам активізувати наукову роботу щодо проведення наукових досліджень проблем тіньової економіки, зокрема тіньової оренди землі, та боротьби з корупцією, які створюють штучні перешкоди для розвитку підприємництва, прозорих фінансових відносин між бізнесом і державою, зміцнення бази оподаткування, що є основним джерелом надходжень до місцевих бюджетів, та, в підсумку, погіршують інвестиційний імідж територій, а також здійснювати на підставі отриманих результатів підготовку пропозицій органам державної влади та місцевого самоврядування для протидії та попередження подібних негативних явищ.

* * *

Реалізація викладених вище пропозицій та врахування висновків учасників Пленуму у роботі органів влади, органів місцевого самоврядування, працівників їх апарату, членів об'єднаних територіальних громад та всіх громадян, зацікавлених у ефективному вирішенні питань місцевого розвитку, сприятиме подальшому руху реформи місцевого самоврядування в Україні на засадах децентралізації з урахуванням кращих світових практик та досвіду країн ЄС з метою досягнення кращого майбутнього. Теоретичні та практичні надбання учасників Пленуму в контексті регіонального розвитку можуть бути використані при підготовці законодавчих та інших нормативних актів, концепцій, проектів, стратегій, планів та інших документів, що стосуються просторового розвитку територій, та при підготовці фахівців у сфері місцевого управління та регіональної політики, у навчанні і підвищенні кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування тощо.

Учасники Пленуму одностайно прийняли рішення оприлюднити матеріали Пленуму на сайті Співки та видати їх окремою збіркою для поширення серед членів Правління Співки, її наукових секцій і регіональних осередків, органів влади та органів місцевого самоврядування, вищих навчальних закладів економічного профілю, науково-дослідних установ, що займаються проблематикою регіонального розвитку і державного управління.