

К. Бліщук

**УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЙ: ЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ**

Розглянуто економічні аспекти управління розвитком територій. Визначено основні принципи взаємодії центральних та місцевих органів влади, які існують у сучасному українському суспільстві. Розкрито деякі підходи до забезпечення економічного розвитку територій. Досліджено нормативно-правову базу, на основі якої здійснюється реалізація управлінських дій на рівні окремої території. Охарактеризовано реформу децентралізації та діяльність об'єднаних територіальних громад, які здійснюють управління розвитком територій. Розглянуто недоліки, які існують у сфері прийняття управлінських рішень, що стосуються територіального розвитку. Особливий акцент зроблено на удосконаленні державної політики у напрямі поглиблення реформи децентралізації на субрегіональний рівень, підвищенні рівня фінансування об'єднаних територіальних громад та покращення контролю за використанням ними бюджетних коштів.

**Ключові слова:** управління, розвиток територій, об'єднані територіальні громади, реформа децентралізації, підходи до управління територією.

Ефективний розвиток територій є основою результативних змін, яких очікує українське суспільство. Відповідно, управління розвитком певної території повинно передбачати низку підходів, принципів та методів, на основі яких мають здійснюватися прогресивні перетворення на регіональному рівні. Зокрема, управління територіальним розвитком необхідно здійснювати в контексті організаційних, адміністративних, інституційних, соціальних та економічних аспектів його реалізації. Для того, щоб забезпечити належний рівень життя населення в межах окресленої території відповідно до стандартів розвинутих країн, гарантувати позитивні трансформації регіону та держави загалом, необхідно знайти таку управлінську модель, у межах якої буде здійснюватися неупинний та впевнений розвиток територій. Важливу роль при цьому повинні відігравати економічні важелі, стимули, механізми та інструменти, адже саме економічний аспект є ключовим у процесі ефективних перетворень в українському суспільстві.

Розвиток територій та управління ним є предметом дослідження багатьох науковців. Зокрема, доцільно відзначити таких зарубіжних вчених, як: І. Ансофф, Ф. Брайсон, В. Бріан, Я. Варда, Г. Гордон, Б. Карлоф та інші, які вивчають особливості регіонального розвитку та стратегічного управління ним у розвинутих країнах.

Поряд із ними цією проблематикою займаються такі вітчизняні дослідники як Г. Атаманчук, В. Бабаєв, О. Берданова, В. Вакуленко, З. Варналій, Б. Данилишин, Н. Гринчук, Г. Жаворонкова, Н. Ільченко, В. Колтун, В. Куйбіда, В. Мамонова, Г. Одінцова, А. Ткачук, І. Чикаренко та інші.

У своїх працях дослідники обґрунтовують процеси, які відбуваються у суспільстві і впливають на регіональний розвиток, представляють результати досліджень щодо перспектив взаємодії регіонів та держави, аналізують причини, які стримують позитивні перетворення на рівні окремих територій. Проте зважаючи на актуальність ефективного розвитку регіональної економіки та підвищення рівня управління розвитком територій,

у сучасних умовах існує потреба детальніших та ґрунтовніших наукових досліджень у зазначеному напрямі та акценту на економічних аспектах, здатних забезпечити високі результати територіального розвитку.

Метою статті є пошук ефективних підходів до управління розвитком територій на основі теоретичних положень, які стосуються його економічних аспектів.

У сучасному цивілізованому світі державні органи влади здебільшого реалізують свої управлінські функції шляхом гарантування законності та правопорядку в країні. Розвинуті країни все більше тяжіють до децентралізації державного управління та розширення повноважень місцевих органів влади. Таким чином відбувається перенесення центру ваги управлінського процесу на регіональний рівень, завдяки чому приймаються життєво важливі рішення для забезпечення ефективного розвитку територій. При цьому органам місцевого самоврядування відводиться першочергове значення у прийнятті ключових управлінських рішень, що стосуються підпорядкованого їм регіону.

У процесі управління розвитком територій домінуюча роль відводиться економічному підходу, основою якого є благополуччя громади та окремої людини, адже економічний розвиток є засобом вирішення більшості проблем регіону. Зважаючи на вітчизняні особливості розвитку економічної системи, можна визначити основні принципи взаємодії центральних та місцевих органів влади, які існують у сучасному українському суспільстві:

- управління територіями шляхом розробки і впровадження у життя стратегій, здатних забезпечити невідпинний прогресивний економічний розвиток регіонів;
- визначення та закріплення за центральними органами влади тих функцій і повноважень, які стосуються прийняття правових основ економічної політики регіонального розвитку і не можуть стосуватися органів місцевого самоврядування окремої території – йдеться про фінансово-кредитну політику, діяльність Національного банку України, розподіл інвестицій, зовнішньоекономічну політику тощо;
- передача управлінських функцій, які стосуються державного майна, на регіональний рівень з метою його ефективного використання;
- надання права місцевим органам влади та органам місцевого самоврядування використовувати більшу частину власних доходів зі сформованих відповідною радою регіональних бюджетів.

Науковці виділяють два основні підходи до забезпечення економічного розвитку території – прогресивний і ліберальний [1]. Прогресивний підхід передбачає зміцнення потенціалу територіальної громади, а ліберальний визначає головною метою розвиток підприємницької діяльності. У межах ліберального підходу існує можливість вирішення основних проблем регіональної економіки, зокрема підвищити рівень зайнятості населення внаслідок економічних капіталовкладень приватних суб'єктів. При цьому не спостерігається нерівномірність ресурсного перерозподілу, водночас поліпшуються місцеві умови господарювання.

До того ж, прогресивний підхід є симбіозом економічних та соціальних цілей розвитку території, спрямованим на впровадження нетрадиційних форм економічної активності та формування організацій, здатних стимулювати цю діяльність. Ці організації повинні представляти інтереси громади та підпорядковуватися їй.

Окремим підходом у контексті економічних аспектів розвитку територій є кластерний підхід, який набуває дедалі більшої популярності. Завдяки кластеризації існує можливість створення оптимальних умов для розвитку економіки окремих регіонів,

оскільки господарюючі суб'єкти отримують доступ до більш кваліфікованих працівників, розширюють кількість постачальників, бажаючих співпрацювати з ними, поглиблюють свою поінформованість стосовно ринків збуту продукції, прогресивних виробничих технологій тощо. Дослідники вважають, що завдяки кластерному підходу економічні суб'єкти мають можливість зосереджуватися на перспективах свого розвитку, оскільки діючи як система, вони можуть використовувати ресурси ефективніше і отримувати кращі результати [2].

Усі підходи до забезпечення економічного розвитку території та управління ним повинні спрямовуватися на вирішення стратегічного завдання – збільшення регіонального внеску в економічне зростання України. Інші цілі будуть досягатися в контексті вирішення цього ключового завдання і будуть результатом здійснення стратегічної мети управління розвитком територій.

Оскільки управління розвитком території повинно спрямовуватися на те, щоб забезпечити економічний прогрес у регіоні, це, своєю чергою, буде основою для соціального розвитку та належного рівня добробуту населення. Зокрема, це стосується підвищення рівня конкурентоспроможності регіональних господарюючих суб'єктів на вітчизняному та закордонних ринках, ефективного використання економічного потенціалу території, раціонального використання коштів регіональних бюджетів, залучення інвестицій тощо.

У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні визначено способи та напрями економічного розвитку території [3], які повинні реалізовуватися шляхом прийняття ефективних управлінських рішень місцевими органами влади:

- надання кожному місцевому бюджету трансфертів, що надходять із Державного бюджету;
- у напрямі забезпечення виконання місцевими органами влади своїх повноважень – визначення податків та зборів фінансовою основою для реалізації зазначених функцій;
- надання місцевим органам влади повноважень регулювати розмір ставок місцевих зборів та податків;
- спрощення процедури доступу кредитних ресурсів для місцевих органів влади, які ті можуть використати для реалізації інвестиційних проектів на рівні підпорядкованої їм території;
- запровадження практики реалізації програмно-цільового методу для того, щоб підвищити ефективність та прозорість використання коштів місцевих бюджетів;
- врегулювання належним чином майнових та, зокрема, земельних відносин, що стосуються окремої території, з метою визначення відповідної бази оподаткування;
- максимальне залучення громадськості до проблем управління розвитком території, що, своєю чергою, позитивно впливатиме не лише на соціальний, але й на економічний розвиток регіону.

Відповідно до Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад”, громади мають можливість у процесі управління територією реалізовувати значний інструментарій та використовувати регіональний потенціал для забезпечення повноцінного місцевого розвитку [4]. Зокрема, йдеться про ресурси, повноваження, а також фінанси, необхідні для здійснення повноцінного управлінського процесу.

Поряд із цими нормативними актами важливу роль у управлінні розвитком територій в Україні відіграє Закон України “Про засади державної регіональної політики”.

У ньому визначено основні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України [5]. Стосовно економічних аспектів, то вони розкриті в розділі IV “Фінансове забезпечення державної регіональної політики” зазначеного вище закону.

Таким чином, нормативне регулювання в Україні визначає основні управлінські напрями, які повинні здійснюватися на рівні окремої території в процесі здійснення реформи децентралізації у контексті економічного розвитку регіону. Тому є підстави стверджувати, що правова база є достатньою для того, щоб місцеві органи влади могли реалізовувати управлінські функції у напрямі розвитку економічних систем підпорядковуваних їм територій та подальшого здійснення реформи децентралізації.

Децентралізаційні перетворення в Україні сприяли створенню об’єднаних територіальних громад, які повинні здійснювати управління розвитком територій [6]. Відповідно до норм Бюджетного та Податкового кодексів та змін, внесених до них від 01.01.2015 р., органи місцевого самоврядування отримали більше повноважень у сфері реалізації управлінських функцій шляхом підвищення своєї економічної спроможності. Зокрема, об’єднані громади можуть зараховувати до місцевих бюджетів 60% податку на доходи фізичних осіб на власні повноваження. Окрім того, на рівні окремих територій повністю залишаються надходження від таких обов’язкових платежів, як єдиний податок, податок на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності та податок на майно (земля, нерухомість, транспорт).

Об’єднані територіальні громади реалізують прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом, що значно розширило їх повноваження, адже до реформи такі можливості мали лише обласні та районні бюджети, бюджети міст обласного значення. Для того, щоб об’єднані територіальні громади могли виконувати функції, делеговані їм державою, вони отримують трансфerti у вигляді дотацій, субвенцій на розвиток освітньої, медичної сфери, інфраструктури регіону тощо. Також норми законодавства дали можливість затверджувати місцеві бюджети незалежно від дати прийняття Закону про Державний бюджет.

Такі зміни вже дали перші результати. Власні доходи місцевих бюджетів від 2014 до 2017 рр. зросли на понад 100 млрд грн. Темпи зростання місцевих податків та зборів в об’єднаних територіальних громадах становлять 29,4% (за 11 місяців 2017 р.), що більше від середнього показника по Україні на 24,9%. Зокрема, плата за землю зросла на 20%, надходження податку на нерухоме майно – на понад 70%. Видатки бюджету розвитку в розрахунку на одну особу порівняно з минулим роком збільшилися у 1,5 раза [7].

Отже, реформа децентралізації розширила фінансові можливості об’єднаних територіальних громад в управлінні територіями, що їм підпорядковуються. Проте поряд із реалізацією прямих міжбюджетних відносин із Державним бюджетом та збільшенням фінансових надходжень до місцевих бюджетів органи місцевої влади мають і інші інструменти забезпечення економічного розвитку територій. Зокрема, це і здійснення зовнішніх запозичень, і самостійне обрання установ з обслуговування коштів місцевих бюджетів відносно розвитку та власних надходжень бюджетних установ.

Це дає результат, адже органи, що управляють певною територією, зацікавлені у підвищенні її інвестиційної привабливості на благо громади. А податки, сплачені на місцях, будуть спрямовуватися на підвищення рівня добробуту територіального населення. Таким чином, управлінські дії, здійснювані об’єднаними територіальними

громадами внаслідок реформи децентралізації, сприятимуть економічному та, як наслідок, соціальному розвитку територій.

Для того, щоб забезпечити максимальний ефект від управлінських дій, які повинні здійснюватися регіональними органами влади, потрібно розуміти завдання та основні функції, які мають на них покладатися (табл. 1).

Таблиця 1

**Основні функції та типові завдання регіональних органів управління  
у контексті економічного розвитку територій [8]**

№ з/п	Функції	Характеристика завдання в межах функції
1	У складі функції планування	Впровадження в життя програм економічного розвитку регіону; здійснення стратегічного та поточного планування; складання та затвердження місцевих бюджетів; складання балансів ресурсів, необхідних для управління економічним розвитком території; розрахунок прогнозних показників територіального розвитку
2	У складі функції організації	Забезпечення збалансованого та невинного економічного прогресу на підпорядковуваній території; забезпечення здійснення програм економічного розвитку на основі використання належної ресурсної бази; організація зовнішньоекономічної діяльності; забезпечення виконання наповнення бюджету та фінансування видатків з нього
3	У складі функції мотивації	Забезпечення наявності соціально-психологічного клімату в колективах регіону, здатного мотивувати працівників якісно виконувати поставлені перед ними завдання
4	У складі координаційної функції	Здійснення впливу на процеси економічного розвитку, здатного забезпечити прогрес на рівні регіону та ефективне використання наявних ресурсів; сприяння реалізації програм економічного розвитку території
5	У складі контролюючої функції	Контроль за використанням територіальних ресурсів та функціонуванням підприємств в межах законодавства, за розрахунковими операціями та фінансовою діяльністю суб'єктів; складання звітів про хід та результати виконання програм економічного розвитку тощо

При цьому потрібно зосередити увагу на тому, що в сфері прийняття управлінських рішень, які стосуються розвитку територій, на сьогодні все ще існує низка недоліків, зокрема:

- значна частка прийнятих управлінських рішень не відповідає вимогам сьогодення та реальним параметрам розвитку економічної системи;
- у багатьох випадках рішення, прийняті місцевими органами влади, дублюються із прийнятими на загальнодержавному рівні, що призводить до їх нагромодження;
- неефективність управлінських рішень спричинена недосконалістю моніторингу проблем на рівні окремої території, а також низьким рівнем поінформованості господарюючих суб'єктів про можливості їх розвитку;
- відсутність реального зв'язку між суб'єктами прийняттям управлінських рішень та їх виконавцями, що не сприяє стимулюванню регіонального розвитку в коротко- та довгостроковій перспективі [9].

Ці та інші недоліки, які існують у системі управління розвитком територій, гальмують прогресивні зміни, які повинні відбуватися на регіональному рівні в державі. Тому необхідно вжити заходів, щоб підвищити рівень реалізації управлінських рішень в регіонах. З цією метою потрібно впроваджувати принципи сучасного стратегічного менеджменту у здійснення як загальнодержавної, так і регіональної економічної політики, забезпечити моніторинг економічної політики регіональних органів влади та показників регіональної економіки для об'єктивного визначення проблем, потреб та перспектив розвитку територій. Стратегічне управління розвитком територій дає змогу визначити надійний курс регіонального розвитку, який стосується аналізу сучасних проблем та обґрунтування шляхів їх подолання на коротко-, середньо- та довгострокову перспективу.

Доцільно зауважити, що стратегічний підхід в управління розвитком територій дає можливість визначити та впровадити в життя стратегічні підходи, на основі яких існує можливість підвищення конкурентоспроможності як економічних суб'єктів, так і регіону загалом. Вони виражаються через свою нішу на ринку завдяки таким економічним характеристикам, як якість пропонованого товару, впровадження інновацій у виробничий процес, здійснення зовнішньоекономічної діяльності, кваліфікації персоналу тощо.

У напрямі ефективного управління розвитком територій повинна здійснюватися цілеспрямована державна політика, здатна забезпечити комплексний розвиток регіонів, їх економічних систем та управління ними на основі кращого світового досвіду. Вона повинна сприяти максимальному подальшому процесу децентралізаційних перетворень шляхом добровільного об'єднання територіальних громад, які відбувалися в Україні протягом 2015 – 2017 рр. і засвідчили свою результативність.

Зокрема, йдеться про зміну та удосконалення територіальної організації влади на субрегіональному рівні – на рівні окремих районів. Це потребує перерозподілу та розмежування повноважень і ресурсів місцевих органів влади, поглиблення реформи децентралізації на районний рівень, розширення повноважень органів влади на цьому рівні та відповідного ресурсного забезпечення реалізації ними своїх управлінських функцій.

Також на державному рівні потрібно забезпечити стабільне забезпечення фінансової підтримки об'єднання територіальних громад. Адже їх збільшення в Україні без пропорційного збільшення фінансування є загрозою зниження мотивації громад до об'єднання та економічного розвитку територій загалом.

Фінансування потребує належного контролю, тому в умовах бюджетної децентралізації необхідно посилити державний фінансовий контроль і забезпечити його ефективність і дієвість. Окрім того, потрібно налагодити максимально прозору діяльність місцевих органів влади та її контроль з боку громадськості.

Зазначені дії, які повинні реалізовуватися на рівні держави, повинні сприяти регіональному розвитку, підвищенню рівня менеджменту місцевих органів влади стосовно підпорядковуваних їм територій та покращенню їх економіки загалом.

### **Висновки**

Управління розвитком територій є важливим аспектом підвищення рівня та ролі регіонів у державі. Законодавчі акти, які діють в Україні, дають підстави стверджувати, що в державі існує достатня нормативна база, яка регламентує управлінські процеси в процесі розвитку територій. Ці процеси реалізуються на основі основних функцій та

типових завдань регіональних органів управління у контексті економічного розвитку території, зокрема в складі функції планування, організації, координації, мотивації та контролю.

В Україні реформа децентралізації протягом 2015 – 2017 рр. стала поштовхом до створення значної кількості об'єднаних територіальних громад, які повинні забезпечувати управління розвитком належних їм територій. Об'єднання засвідчили свою результативність, а зміни, внесені до Бюджетного та Податкового кодексів, забезпечили збільшення фінансових надходжень на місцевий рівень.

Проте на сучасному етапі в Україні існує низка проблем у сфері управління територіальним розвитком, які стримують економічний поступ у регіонах. Тому актуальним є пошук шляхів покращення управлінських дій у зазначеній сфері, одним із яких є подальший поступ реформи децентралізації та розвиток об'єднання територіальних громад. На рівні держави необхідно забезпечити їх достатнє фінансування у напрямі реалізації ними своїх управлінських функцій, посилити контроль за використанням об'єднаннями бюджетних коштів та поглибити децентралізаційні перетворення на субрегіональний рівень. Це дасть можливість реалізовувати управлінські дії у напрямі удосконалення економічної політики визначеної території.

Перспективою подальших наукових досліджень є пошук оптимальних шляхів територіального розвитку на основі удосконалення інституційного та нормативно-правового регулювання.

#### Список використаної літератури

1. Ільченко Н., Жиленко Р. Економічний розвиток громади: контекст та практика (досвід Канади) // Економічний розвиток громади. 2006. № 2. С. 35—40.
2. Чикаренко І. Кластерний підхід в управлінні економічним розвитком муніципального утворення // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. 2010. Вип. 4 (7). URL : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Dums/2010\\_4/10ciarmu.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dums/2010_4/10ciarmu.pdf).
3. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 91.
5. Про засади державної регіональної політики : Закон України № 156-VIII від 05.02.2015 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-1>.
6. Берданова О. В., Вакуленко В. М., Гринчук Н. М., Колтун В. С., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Управління розвитком об'єднаних територіальних громад на засадах громадської участі : навч. посіб. К., 2017. 129 с.
7. Реформа децентралізації. URL : <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/reforma-decentralizaciyi>.
8. Інститути та інструменти розвитку територій на шляху до Європейських принципів. К., 2001. 45 с.
9. Жаворонкова Г. В., Жаворонков В. О. Стратегічне управління розвитком регіону. URL : <http://ecobio.nau.edu.ua/index.php/IMV/article/view/2872>.

Стаття надійшла до редакції 26.02.2018

Схвалена до друку редколегією 20.03.2018

**K. Blishchuk**

#### **MANAGING TERRITORIAL DEVELOPMENT: ECONOMIC ASPECTS**

This article examines economic aspects of managing territorial development. The main principles of interaction between central and local authorities which exist in modern Ukrainian society have been defined. Some approaches to ensuring economic territorial development are revealed. The normative legal framework, on the basis of which the implementation of management actions in separate territories is carried out, has been examined. The decentralization reform and the activities of unified territorial communities that manage territorial development are characterized. The disadvantages that exist in the sphere of administrative decision-making concerning territorial development are considered. Particular emphasis is placed on improving public policy in order to intensify the decentralization reform at the sub-regional level, to increase the level of financing of unified territorial communities and improve control over the use of their budgetary funds.

**Key words:** management, territorial development, unified territorial communities, decentralization reform, approaches to territorial management