

УДК 351

**І. С. БОРШОШ**

## **ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ УКРАЇНИ**

*Розглянуто можливі шляхи вдосконалення системи територіального управління економікою України.*

*The possible ways of perfection of the territorial control of Ukraine an economy system are considered.*

**Ключові слова:** територіальне управління, економіка, місцеве самоврядування.

Україна сьогодні переживає складний етап модернізації, проведення необхідних для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку суспільства реформ. Однією з нагальних проблем, що постає перед керівництвом держави, стає формування ефективної співпраці між органами виконавчої влади та іншими економічними суб'єктами, в тому числі і з органами місцевого самоврядування, та пошук у межах цієї співпраці нових рушіїв для місцевого економічного розвитку.

Слід відзначити, що за останні декілька місяців Президентом, Верховною Радою, Урядом та та іншими центральними органами виконавчої влади України було ухвалено низку важливих нормативних актів, що спрямовані на раціоналізацію відносин в економічній сфері. Зокрема, прийнято в першому читанні Податковий кодекс, внесено зміни до Бюджетного кодексу, затверджено програму соціально-економічного розвитку на 2010 р., активно обговорюється Програма економічних реформ до 2020 р. тощо. Проте на сьогодні багато питань у цій сфері залишаються нерозв'язаними. Це стосується визначення меж компетенцій різних органів влади, забезпечення стабільними джерелами доходів територіальних громад, зменшення залежності територій від державних субвенцій і дотацій, підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування в економічній сфері тощо.

Проблемою підвищення значущості територіальних громад у процесі управління територією займалася низка українських дослідників, серед яких варто виділити Л. Беззубко, Д. Кольцова, Е. Горяня, Г. Музиченко, Л. Савченка, В. Сидоренка та ін.

Питанням підвищення інституціональної спроможності місцевого самоврядування присвячено праці таких авторів, як В. Бабаєва, В. Бакуменка, О. Бабича, А. Гошка, Ю. Куца, Ю. Шарова та ін.

Серед оприлюднених результатів досліджень вітчизняних учених щодо управління соціально-економічними процесами на місцевому рівні заслуговують на увагу праці О. Амоші, П. Борщевського, Б. Данилишина, М. Долішнього, С. Дорогунцова, В. Мамонової, В. Мамотова, С. Мельника, І. Михасюка, В. Нудельмана, В. Симоненка, О. Сологуб, В. Столярова, М. Тимчука, І. Ткачук, О. Топчієва, М. Чумаченка, І. Фоміна та ін.

Між тим, удосконалення відносин між різними суб'єктами соціально-економічного розвитку на місцевому рівні в сучасних умовах реформування економіки потребують додаткових досліджень.

Виходячи з цього, метою роботи є визначення нових форм і підходів щодо управління економікою на територіальному рівні з урахуванням необхідності використання потенціалу всіх суб'єктів економічного розвитку.

Для досягнення зазначеної мети необхідно виконати такі завдання:

- з'ясувати проблеми, що стримують місцевий економічний розвиток;
- виокремити чинники, необхідні для забезпечення сталого місцевого розвитку;
- визначити шляхи підвищення ефективності управління місцевим економічним розвитком в сучасних умовах.

Аналіз існуючого стану місцевого економічного розвитку дозволяє виділити низку таких проблем, що набули останнім часом особливої актуальності:

- у край незадовільний фінансовий стан багатьох територіальних громад;
- відсутність соціально-економічних програм їх розвитку;
- ускладненість процедур отримання трансфертів та інших форм фінансової підтримки органів місцевого самоврядування;
- низький рівень розвитку соціальної інфраструктури;
- відсутність налагодженої взаємодії між місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, підприємцями та громадськістю в контексті розв'язання нагальних соціально-економічних проблем території [2–5].

Територіальні громади та окремі регіони не мають власних джерел доходів, що дозволили б ефективно впливати на розв'язання більшості місцевих соціально-економічних проблем.

Важливим напрямком спрямування зусиль керівників місцевих державних адміністрацій, а також міських, селищних і сільських голів стають спроби отримати кошти з державного (або обласного, районного) бюджету на вирішення нагальних питань розвитку території.

Відмітимо при цьому, що залежність території від зовнішніх надходжень збільшується в міру переходу з більш вищого рівня на той, що знаходиться нижче. Тобто найбільш обмеженими у фінансах та ресурсах є села, селища та малі міста.

Збільшення питомої ваги дотацій у доходах місцевих бюджетів свідчить про зростаючий перерозподіл фінансових коштів через центральний та обласний бюджети. Причому, як свідчить аналіз нещодавно ухвалених змін до Бюджетного Кодексу України [9], чекати на істотне покращання ситуації в найближчий час не доводиться.

У результаті централізації бюджетного процесу знижується і без того обмежена самостійність місцевого самоврядування, що призводить до зниження відповідальності його керівних органів за реалізацію соціально-економічної політики на місцевому рівні, обмеження їх зацікавленості в пошуку і використанні резервів розвитку місцевої економіки.

Між тим, сьогодні, коли процес розмежування сфер компетенції між центральними органами влади, суб'єктами господарювання та органами місцевого самоврядування не завершено, постає важливе завдання пошуку нових

організаційних і фінансово-економічних механізмів управління територією. При чому вкрай важливим моментом в умовах значного дефіциту державного бюджету та посткризового стану, в якому перебуває економіка країни, стає використання таких управлінських підходів, що, з одного боку, не потребували використання значних фінансових ресурсів, а з іншого – сприяли максимальному використанню потенціалу та переваг кожної території (області, міста, району тощо).

Аналіз досвіду розвинених країн [6; 8] дозволяє виокремити декілька чинників, що сприяють місцевому економічному розвитку:

- перехід до стратегічного управління економічним розвитком;
- створення нових організаційних форм співпраці органів місцевого самоврядування;

- передача частини функцій і повноважень щодо управління економікою зовнішнім, незалежним структурам, що спеціалізуються на виконанні певних функцій.

Такий досвід міг би бути використаним і в Україні. Виходячи з цього, вкрай важливим стає реалізація на місцевому рівні таких заходів:

- перехід до методології стратегічного управління територією (як на обласному, так і на районному, міському та інших рівнях) і середньострокового бюджетування;

- створення органами місцевого самоврядування асоціацій економічної взаємодії;

- проведення аутсорсингу окремих функцій виконавчих органів місцевих рад.

*І. Використання методології стратегічного управління.* Стратегічне управління розвитком територій передбачає визначення довгострокових цілей і напрямків розвитку місцевої економіки з урахуванням джерел ресурсного забезпечення виконання поставлених цілей і особливостей місцевого економічного розвитку. Причому під час реалізації стратегічного управління необхідно завчасно врахувати основні внутрішні та зовнішні фактори, що забезпечують умови для оптимального функціонування і розвитку економіки.

Реалізація даного підходу передбачає наявність повної інформації про структуру економіки території, обсяг і структуру поточного та мінімально необхідного споживання для підтримання життєдіяльності населення і функціонування територіальної інфраструктури, а також основні продукти ввозу та вивезення регіональних підприємств.

Саме на основі аналізу цих факторів розробляються відповідні середньо- та довгострокові стратегії економічного розвитку та ухвалюються відповідні бюджети.

Необхідно відзначити, що розробка стратегії розвитку території має відбуватися на основі детального вивчення потреб населення та його думок щодо напрямків і перспектив місцевого економічного розвитку.

Отже, методологія стратегічного управління включає:

- узгодження інтересів у межах місцевих співтовариств;
- інвентаризацію реальних ресурсів, обмежень і сприятливих чинників;
- постановку завдань і цілей;
- формування програм і планів дій [1; 7].

Процес стратегічного планування місцевого економічного розвитку

спрямовано на пошук суспільного консенсусу, на залучення в ухвалення рішень, а значить, і в їх реалізацію, широкого кола осіб. Таким чином, він, по суті, є механізмом стратегічного партнерства, тобто механізмом пошуку стратегічних орієнтирів і забезпечення узгоджених дій щодо їх досягнення.

Відповідно до цього, важливою передумовою розробки стратегії економічного розвитку має стати участь у цьому процесі всіх суб'єктів економічного розвитку: органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, представників приватного бізнесу і державних підприємств, громадських організацій та інших суб'єктів місцевого розвитку.

Необхідною базою для розробки стратегії має стати чітка градація суб'єктів господарювання, об'єктів інфраструктури, запасів корисних копалин та інших природних ресурсів, а також зв'язків між ними за рівнями.

Слід відзначити, що місцеві стратегії економічного розвитку мають відповідати регіональній, а регіональна – вписуватися в загальнодержавну.

Отже, важливими стають такі заходи:

- координація розробки стратегій різними адміністративно-територіальними одиницями (селищами, селами, містами тощо);
- забезпечення врахування інтересів суб'єктів нижчого рівня під час ухвалення регіональних стратегій.

II. *Створення міжрегіональних (міжрайонних, міжміських тощо) асоціацій економічної взаємодії, об'єднання органів місцевого самоврядування.* Як зазначено вище, важливою умовою ефективного вирішення місцевих економічних проблем є налагодження співпраці між суб'єктами місцевого економічного розвитку. Одними з ключових серед них є органи місцевого самоврядування, які мають значні повноваження, але не мають ресурсів для їх реалізації. Причому мова в даному разі йде не тільки про фінансові, але й про кадрові, організаційні та інші. Виходячи з цього, кооперація та поєднання зусиль між органами місцевого самоврядування представляється вкрай важливим завданням.

У зарубіжній практиці існує декілька видів і організаційних форм взаємодії між органами місцевого самоврядування щодо вирішення економічних питань:

- добровільна співпраця;
- укладання міжмуниципальних угод;
- створення міжрегіональних (міжрайонних, міжміських тощо) асоціацій.

Саме третій спосіб представляється в сьогоденні умовах найбільш дієвим. Використання такого організаційного механізму, як асоціації, передбачає об'єднання кадрових, фінансових та інших ресурсів низки територіальних громад (районів, областей) з метою спільного вирішення певних соціально-економічних проблем і реалізації відповідних стратегій економічного розвитку.

Такі асоціації повинні мати статус громадських організацій і можуть об'єднувати як представників окремих регіонів, так і окремих районів, міст, селищ, сіл тощо.

Створення таких асоціацій зможе сприяти вирішенню багатьох важливих завдань місцевого економічного розвитку. Важливим є той факт, що такі об'єднання не потребують ані фінансової, ані будь-якої іншої підтримки з боку держави. Навпаки, вони можуть надавати державним інституціям необхідну інформацію

щодо соціально-економічного стану територій і пропозиції щодо пріоритетних напрямків реалізації місцевих стратегій, програм та планів соціально-економічного розвитку.

Такі асоціації, співпрацюючи з місцевими державними адміністраціями, зможуть забезпечити реалізацію такої регіональної економічної політики держави, що в результаті стане диференційованою щодо різних територій і буде враховувати їх демографічний, ресурсний, соціально-економічний стан.

Зазначені об'єднання можуть не тільки стати важливим майданчиком для обговорення спільних проблем територій і засобом відстоювання інтересів у відносинах з органами виконавчої влади, а й засобом акумуляції коштів для реалізації цілої низки соціальних проектів: будівництво доріг, лікарень, шкіл, спортивних майданчиків, що можуть використовуватися мешканцями різних територіальних громад.

Також слід відзначити, що міжрегіональні (мірайонні, міжміські тощо) асоціації економічної взаємодії можуть виконувати роль необхідних зв'язувальних ланок між державою та органами місцевого самоврядування найнижчого рівня (селищні, сільські ради), які часто просто не можуть “достучатися” до адміністрацій зі своїми проблемами.

Подібний досвід цілком популярний у багатьох країнах ЄС, Канаді та США, проте майже не застосовується в Україні.

Слід відзначити, що створення таких асоціацій може передбачати, а може і не передбачати формування якихось управлінських органів. Ідеальним варіантом может стати впровадження в діяльності таких організацій матричної структури управління, коли за реалізації окремих проектів будуть відповідати окремі особи (установи).

У будь-якому разі необхідно відзначити, що утворення та функціонування постійних органів управління такими асоціаціями (об'єднаннями) пов'язано з великими труднощами, що викликані не лише кризовим станом економіки всієї країни, а й недостатньою проробкою багатьох методологічних, теоретичних і практичних питань їх формування і діяльності. Серед найбільш важливих невирішених питань є створення загальної ринкової інфраструктури, критерії формування, взаємодії з місцевими державними адміністраціями, створення оптимальної організаційної структури управління, принципи спеціалізації, стратегічне планування тощо.

Між тим, якщо буде ухвалено рішення про формування постійно діючих управлінських органів, то допомогу у вирішенні нагальних питань їх функціонування вони зможуть отримувати через мережу спеціальних консультативних центрів, які можуть бути створені на базі обласних рад та за методичної допомоги фахівців Національної академії державного управління при Президентові України.

При цьому діяльність таких консультативних центрів має бути постійною. Вони повинні не тільки забезпечувати методичне супроводження діяльності Асоціацій, а й допомагати під час їх створення.

Серед безпосередніх завдань щодо розвитку території, які вирішуватимуть такі Асоціації, можна зазначити такі:

– синхронізація та координація товарних, фінансових і матеріальних потоків з метою комплексного розвитку території;

– розробка єдиних планів розвитку за галузями, що є галузями спеціалізації в територіальному розподілі праці, з вибором конкретних товарів, виробництво яких буде визнано стратегічно важливим і таким, що найбільш повно відображає переваги даної території;

– затвердження планів розвитку, що надаються економічними округами з метою стабільно розвивати країну;

– контроль за макроекономічними показниками з метою їх збереження в межах, що забезпечують стабільність країни в цілому;

– сприяння раціональному розміщенню виробничих сил;

– розвиток оптимальної територіальної спеціалізації;

– розвиток міжрегіональної інфраструктури;

– вирівнювання економічних диспропорцій між різними адміністративно-територіальними одиницями, зменшення кількості депресивних територій тощо.

III. *Аутсорсинг окремих функцій виконавчих органів місцевих рад.* Однією з форм підвищення ефективності управління місцевим економічним розвитком може стати аутсорсинг функцій, що виконуються виконавчими комітетами органів місцевого самоврядування.

Необхідність аутсорсингу зумовлена, насамперед, нестачею на місцевому рівні кадрів, здатних ефективно забезпечувати виконання складних управлінських завдань, у тому числі і в економічній сфері.

Застосування аутсорсинга можливо, зокрема, щодо таких муніципальних функцій, як бухгалтерський облік, юридичні послуги, розміщення замовлень на постачання товарів і послуг та ін.

Можна виділити чотири підходи до організації аутсорсинга функцій виконавчих органів місцевих рад:

1. Розподіл функцій між адміністраціями різних поселень на договірній основі.

2. Передача частини функцій Асоціаціям органів місцевого самоврядування, мова про які йшла вище.

3. Делегування частини управлінських функцій місцевим (обласним, районним) державним адміністраціям.

4. Змішаний розподіл функцій. Цей підхід передбачає поєднання вищенаведених варіантів аутсорсингу функцій допоміжного обслуговування.

Найбільш доцільним з наведених представляється саме четвертий підхід, який дозволяє найбільш раціонально розподіляти зусилля щодо управління економічним розвитком і забезпечувати виконання поточних адміністративно-управлінських функцій.

Таким чином, з урахуванням вищевикладеного матеріалу, можна зробити висновок, що запропонований механізм дозволить через акумулювання зусиль усіх суб'єктів місцевого економічного розвитку управління створити цілісну систему стратегічного планування економічного розвитку місцевих співтовариств, що максимально врахує особливості соціально-економічного розвитку різних територій. Питання створення та втілення зазначених підходів до територіального управління розвитком економіки країни є одним з головних питань виживання України в умовах зростаючої глобалізації та високої міжнародної конкуренції.

Адже без створення умов для реалізації економічного потенціалу окремих регіонів та територіальних громад, говорити про успіх економічних реформ у країні буде не варто.

Література:

1. *Бандур С. І.* Соціальний розвиток України: сучасні трансформації та перспективи / [С. І. Бандур, Т. А. Заяць, В. І. Куценко та ін.]; НАН України; Рада по вивченню продуктивних сил України; ред. Б. М. Данилишин. – Черкаси: Брама-Україна, 2006. – 758 с.

2. *Беганська І. Ю.* Державне регулювання та цільове програмування сталого соціального розвитку в регіоні: автореф. дис. ... канд. наук держ. упр.: спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / І. Ю. Беганська; ДонДУУ. – Донецьк, 2005. – 20 с.

3. *Борейко В. І.* Державне регулювання соціально-економічного розвитку (теорія, методологія, проблеми) / В. І. Борейко; Національний ун-т водного господарства та природокористування. – Рівне: НУВГП, 2008. – 379 с.

4. *Гальчинський А. С.* Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004–2015 роки) “Шляхом європейської інтеграції” / [А. С. Гальчинський, В. М. Геєць, С. Г. Бабенко та ін.]; Національний ін-т стратегічних досліджень; Ін-т економічного прогнозування НАН України; заг. кер. підгот. стратегії В. Ф. Янукович. – К., 2004. – 416 с.

5. *Зінченко С. М.* Державне регулювання соціального розвитку регіону: автореф. дис. ... канд. наук держ. упр.: спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / С. М. Зінченко; Гуманітарний ун-т “Запорізький ін-т державного та муніципального управління”. – Запоріжжя, 2007. – 20 с.

6. *Максимова Т. С.* Формування механізму діагностування та прогнозування економічного і соціального розвитку регіонів: автореф. дис. ... д-ра екон. наук: спец. 08.10.01 / Т. С. Максимова; НАН України; Ін-т економіко-правових досліджень. – Донецьк, 2004. – 35 с.

7. *Мельник А. Ф.* Муніципальний менеджмент: [навч. посіб.] / А. Ф. Мельник, Г. Л. Монастирський, О. П. Дудкіна; за ред. А. Ф. Мельник. – К.: Знання, 2006. – 420 с.

8. *Новак В. В.* Організаційно-правові питання соціального партнерства органів державної влади та громадських об’єднань в Україні: стан та перспективи розвитку: автореф. дис. ... канд. держ. упр.: спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / В. В. Новак; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2008. – 20 с.

9. Соціально-економічний розвиток України та її регіонів: проблеми науки та практики: [монографія] / Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку НАН України; Харківський національний економічний ун-т; Харківська обласна державна адміністрація. – Х.: ВД “ІНЖЕК”; ФОП Александрова К. М., 2008. – 304 с.

*Надійшла до редколегії 16.06.2010 р.*