

О.В. СВІТЛИЧНИЙ, аспірант, ДВНЗ «Криворізький національний університет»

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

У статті досліджено теоретико-правові основи місцевого економічного розвитку в Україні: територіальний устрій, землеустрій, систему планування територій.

**Проблема та її зв'язок з науковими та практичними завданнями.** Терміни «місцевий економічний розвиток» або «місцевий економічний розвиток міст» у чинному законодавстві України не визначаються і тому потребують додаткової дефініції.

У цьому контексті місцевий економічний розвиток (МЕР) слід розуміти як процес, до якого долучається місцева влада або певна агенція чи організація, що діє від імені місцевої влади, з метою покращення спроможності територіальної громади (зазвичай села, селища, міста) здійснювати економічний прогрес як у кількісному, так і у якісному вимірах. Ключовим в цьому визначенні є те, що слово «місцевий» вживається на противагу слову «регіональний» і передбачає здійснення заходів з економічного розвитку в межах певної адміністративно-територіальної одиниці країни – села, селища чи міста. Також звертаємо увагу, що словосполучення *економічний розвиток громади* та *місцевий економічний розвиток*, хоча й схожі, але не є синонімами, попри той факт, що значна частина літературних джерел не розрізняють ці два терміни. На практиці цілком можливо, що заходи з економічного розвитку громади можуть фактично бути і заходами з місцевого економічного розвитку - якщо спільні ідеї та цінності поділяє також і влада відповідної адміністративно-територіальної одиниці (села, селища, міста).

Нормативно-правова база України стосовно МЕР не містить законів прямої дії, тому для цілей даного дослідження економічний механізм був структурований за блоками.

Законодавство України розглянуто як систему, що включає блоки актів законодавства за сферами, які важливі для реалізації МЕР:

територіальний устрій: регіон та населені пункти - як основа для діяльності органів влади; засади землеустрою, державного земельного кадастру та містобудівної діяльності - як основа для планування розвитку територій та населених пунктів;

система планування розвитку територій та населених пунктів - як основа системного та прогнозованого розвитку територій та населених пунктів;

повноваження органів влади національного, регіонального та місцевого рівнів щодо реалізації МЕР - як основа ресурсного забезпечення та головна рушійна сила МЕР.

По кожному з цих напрямів законодавча база України містить численні акти, що прямо чи опосередковано створюють умови для МЕР, визначають та регулюють діяльність його учасників та інструменти МЕР. Крім зазначених напрямів, існує великий масив законодавства, що не може не враховуватись при плануванні МЕР, стосуючись окремих його аспектів (соціальна політика, зайнятість та соціально-трудова відносина, громадські послуги, стандарти, екологічна політика, законодавство з окремих видів економічної діяльності).

Також по кожному з напрямів до законів додаються нормативно-правові акти КМУ та органів центральної виконавчої влади (постанови, розпорядження, рішення, накази), що мають вплив на МЕР.

У межах чинного законодавства України окремий пласт нормативно-правових умов МЕР формується й на регіональному та місцевому рівнях: нормативно-правові акти місцевих органів виконавчої влади, ОМС, а також регуляторні акти територіальних представництв центральних органів виконавчої влади. Викладені положення становлять вихідні та обмежуючі позиції проведеного аналізу, тому аналіз законодавства здійснювався тільки за позиціями, суттєвими для контексту МЕР.

**Аналіз досліджень та публікацій.** Правову основу адміністративно-територіального устрою в Україні встановлює Конституція України від 28.06.1996 р. Спеціального закону про те-

риторіальний устрій України на цей час немає, незважаючи на таку вимогу Конституції України. Вирішення питань адміністративно-територіального устрою відбувається згідно з Порядком, затвердженим Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12.03.1981 р. Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим (АРК), 24 області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається окремими законами України.

За класифікацією, яка діє з часів Української РСР, населені пункти, які є на її території, поділяються на міські і сільські. До міських населених пунктів належать міста республіканського, обласного, районного підпорядкування і селища міського типу, до сільських - села і селища незалежно від їх адміністративної підпорядкованості.

Стаття 1 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» встановлює, що регіон - це територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя. Території, які відносяться до *місцевого рівня*, законами не визначені. Відповідно, можна припустити, що наведено в звіті «Еволюція місцевого економічного розвитку в Канаді – аналіз концепцій, практичні рішення та кращі практики», визначення «місцевого» рівня як рівня села, селища чи міста не йде всупереч з існуючим законодавством України.

У системі моніторингу реалізації генеральної схеми планування території України, до *регіонального* рівня включені: АРК, області та райони, до *місцевого* - м. Київ, Севастополь, Сімферополь, обласні центри та міста обласного значення. Віднесення міст до певних категорій (республіканського, обласного, районного підпорядкування та селищ) передбачено класифікацією, успадкованою з радянських часів. Конституція України лише передбачає можливість віднесення міст до певних категорій, не називаючи їх.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження теоретико-правових основ місцевого економічного розвитку в Україні. Визначення концептуальних основ його формування та поділу на складові елементи, а також розвиток його методологічної основи, що забезпечить його доцільність та підвищить ефективність.

**Викладення матеріалу та результати.** Для застосування «МЕР» в українському контексті необхідно визначити поняття «місцевий рівень» у системі територіального устрою.

Враховуючи положення українського законодавства та визначення МЕР, прийняте у світовій практиці, для цілей аналізу МЕР доцільно користуватися наступними тлумаченнями:

*регіональний рівень* - це територія АРК, області, району, міст Києва та Севастополя;

*місцевий рівень* - це територія міст (окрім Києва та Севастополя), сіл та селищ, тобто населених пунктів.

Об'єднання адміністративно-територіальних одиниць є виключною компетенцією Верховної Ради України. Водночас, земельне законодавство дозволяє територіальним громадам сіл, селищ, міст об'єднувати на договірних засадах земельні ділянки комунальної власності для виконання спільних проєктів. Також законодавство дозволяє добровільне об'єднання територіальних громад сусідніх сіл за рішенням відповідних місцевих референдумів. Однак, межі населених пунктів, які входять до складу такої «об'єднаної» громади, змінюватися не можуть без прийняття відповідного закону. Рішення про добровільне об'єднання дозволяє створювати спільні ОМС, формувати спільний бюджет, об'єднувати комунальне майно.

Україні, як і іншим країнам, притаманні тенденції територіальної інтеграції, обумовлені сучасними виробничо-економічними, соціальними та екологічними процесами. Це спричиняє появу територіальних утворень, що виходять за рамки адміністративної автономності (агломерації, транскордонні та євро регіони, території зі спеціальним економічним режимом, територіальні об'єднання різних типів тощо). Їх теж потрібно брати до уваги для аналізу МЕР.

Процес просторового розвитку територій має безпосередній економічний контекст, адже від нього залежить господарська діяльність усіх економічних суб'єктів на відповідній території, надходження інвестицій, а також соціальна комфортність та маркетингова привабливість.

Питання землеустрою та державного земельного кадастру як встановлення меж населених пунктів (визначення територій, на які розповсюджується повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування) та розмежування земель державної та комунальної власності є основою для містобудівної діяльності та МЕР.

Межі адміністративно-територіальної одиниці (АТО) встановлюються в порядку, визначеному законом, та посвідчуються державним актом України. Відомості про межі державного

кордону України, межі АТО, нормативну грошову оцінку земель, розташованих у межах територій АТО, економічну оцінку земель, обмеження у використанні земель, вносяться до Державного земельного кадастру на підставі рішення відповідного органу державної влади чи ОМС про встановлення і зміну меж АТО та про затвердження документації із землеустрою та з оцінки земель, яка є підставою для внесення таких відомостей. Землі в межах території АТО є об'єктом державного земельного кадастру. У табл. 1 визначено, до компетенції яких органів віднесено питання встановлення та зміни меж АТО.

Таблиця 1

Повноваження органів влади щодо встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних утворень	
Встановлення та зміна меж адміністративно-територіальних одиниць	Органи, які приймають рішення про встановлення та зміну меж адміністративно-територіальних одиниць
Районів і міст	Верховна Рада України за поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської чи Севастопольської міської рад
Сіл, селищ	Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська чи Севастопольська міські ради за поданням районних та відповідних сільських, селищних рад
Районів у містах	Міська рада за поданням відповідних районних у містах рад

Слід зазначити, що питання визначення меж міст є компетенцією Верховної Ради України і встановлюється виключно законом.

Земельний кодекс України наділив територіальну громаду села, селища, міста правом на землю. Право розпорядження землями територіальних громад мають відповідні ради. Право комунальної власності на землю посвідчується державним актом. Форма такого акту встановлена для різних суб'єктів права в Україні, крім територіальної громади, що для ОМС створює організаційні перепони у питаннях розпорядження землями територіальної громади. Слід очікувати змін у цій ситуації зі вступом в дію Закону України «Про Державний земельний кадастр», оскільки наявність такого акту має стати обов'язковою для усіх АТО, особливо для цілей оренди землі.

Районні чи обласні ради відповідно до законодавства розпоряджаються землями, що є спільною власністю їх територіальних громад. Законодавство передбачає можливість об'єднувати на договірних засадах земельні ділянки комунальної власності територіальним громадам сіл, селищ, міст, але управління у цьому випадку вони передають обласним (районним) радам. За цих умов самі територіальні громади та відповідні ради втрачають право на розпорядження відповідними землями.

Декілька сільських населених пунктів (включаючи селища) можуть мати одну територіальну громаду. В Україні поширена ситуація, коли межі сіл, селищ, міст не встановлені, відповідно, й права їх територіальних громад на землю не закріплені. В такому разі планування містобудування (розроблення генеральних планів населених пунктів) не узгоджується з питаннями землеустрою і є неефективним. Тобто, орган, що уповноважений розпоряджатися землями територіальної громади (сільська, селищна, міська рада), має затверджувати генеральні плани кількох населених пунктів, що знаходяться на землях комунальної власності такої територіальної громади. У свою чергу, у комунальній власності перебувають усі землі в межах населених пунктів, крім земель приватної та державної власності, а також земельні ділянки за їх межами, якщо на них розташовані об'єкти комунальної власності.

При цьому, на території сіл, селищ, міст, районів, областей можуть бути об'єкти нерухомості, що перебувають у сфері управління обласних, районних державних адміністрацій та державних органів. Тому виникає питання розмежування земель державної та комунальної власності, як в межах окремих населених пунктів (сіл, селищ, міст), так і за їх межами (на території району чи області). За даними Аналітичного центру АМУ з часу прийняття ЗУ «Про розмежування земель державної та комунальної власності» (2004 р.) станом на початок 2011 р. розмежовано 0,6% від загальної площі земель, які підлягають розмежуванню (затверджено 71 проект землеустрою на розмежування 163,41 тис. га земель, при тому, що загальна площа земель, що підлягає розмежуванню - 29181,62 тис. га).

Роботи зі встановлення меж земельних ділянок – найбільш технічно складний та вартісний етап робіт із землеустрою. Передбачено, що витрати, пов'язані з розмежуванням земель державної та комунальної власності, здійснюються за рахунок коштів відповідних бюджетів пропор-

ційно. Але з Державного бюджету ці роботи практично не фінансуються. За розрахунками вище зазначеного Центру потреба у фінансуванні робіт з розмежування земель становить 730 млн. грн. В середньому вартість проекту розмежування земель становить від 60-70 тис. грн. для сільської ради до 10 млн. грн. для міських рад. Враховуючи, що частка видатків місцевих бюджетів, спрямованих на захищені статті становить 80-90%, зрозуміло, що фінансування робіт із землеустрою за рахунок місцевих бюджетів практично неможливе.

Містобудівна діяльність включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури.

Відносини у сфері містобудівної діяльності регулюються Конституцією України, Цивільним, Господарським і Земельним кодексами України, Законами України «Про Генеральну схему планування території України», «Про основи містобудування», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про архітектурну діяльність», «Про землеустрій» та іншими нормативно-правовими актами.

Законодавство встановлює вимоги для здійснення містобудівної діяльності з дотриманням основних завдань щодо забезпечення сталого розвитку населених пунктів та екологічної безпеки територій. Для розуміння особливостей реалізації МЕР слід звернути увагу, що держава регулює містобудівну діяльність, встановлюючи серед іншого вимоги щодо: 1) планування територій на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях; 2) підготовки, затвердження та реалізації державних, регіональних і місцевих містобудівних програм, містобудівної документації. У табл. 2 наведено систему містобудівної документації для планування територій.

Як видно з табл. 2, на регіональному рівні територіальне планування прив'язане до території регіону загалом і носить характер схем, а на місцевому - до конкретних населених пунктів та має вираження у вигляді планів.

У даний час ведеться активна робота з розробки регіональних схем планування. Розроблено схеми по 6 регіонах (АРК, Вінницька, Львівська, Миколаївська, Одеська, Черкаська області), триває розробка схем і у інших областях.

Таблиця 2

Система планування територій включає розроблення такої містобудівної документації:

Рівень планування	Вид документації	Відповідальний за розроблення та затвердження
Загальнодержавний	Генеральна схема планування території України	Кабінет міністрів України
Регіональний	Схема планування території на регіональному рівні, що визначає принципи рішення щодо розвитку, планування, забудови, використання територій адміністративно-територіальних одиниць та їх окремих частин	АРК (розроблення), обласні, районі ради (розроблення та затвердження), МДА (організація розроблення і подання на затвердження відповідних рад)
Місцевий	Генеральний план населеного пункту, що визначає принципи рішення щодо розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту	Сільські, селищні, міські ради
	План зонування території (зонінг), що визначає умови та обмеження використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон	Сільські, селищні, міські ради
	Детальний план території, що визначає планувальну організацію та розвиток території	Виконкоми сільських, селищних, міських рад або за відсутності затверджених в установленому законом порядку планів зонування території – відповідні ради
	Плани червоних ліній, визначення пунктів геодезичної мережі, існуючих та запроєктованих вулиць, доріг, майданів, які розділяють території забудови та території іншого призначення	Виконкоми сільських, селищних, міських рад - забезпечення розробки і подання на затвердження рад

Прикладом однієї з найбільш вдалих розробок вважають Схему планування території Львівської області - прикордонного регіону з розвиненими міждержавними економічними

зв'язками, транзитною зоною з перспективним проходженням міжнародних європейських транспортних коридорів [1].

На місцевому рівні генеральні плани мають такі міста як Київ, Харків, Донецьк, Дніпропетровськ, Запоріжжя, Одеса, Севастополь, Сімферополь, район Великої Ялти, Алушта та інші. Основним елементом генерального плану стає пошук територій для приватного будівництва в існуючих межах населених пунктів. Головними економічними важелями, що визначатимуть планувальні рішення у перспективі, мають стати вартість землі, інвестиційна привабливість території, раціональність функціонального використання земельних ділянок.

Система державних, регіональних і місцевих містобудівних програм передбачає можливість запровадження програм розвитку регіонів та населених пунктів, програм господарського, соціального та культурного розвитку, інвестиційних програм розвитку населених пунктів і територій. У контексті містобудівної діяльності, усі ці програми повинні узгоджуватися з містобудівною документацією відповідного рівня. Отже, якщо схеми та плани містобудівної документації є застарілими, то саме вони мають бути розроблені та затверджені паралельно з розробкою програм та стратегій розвитку АТО. На жаль, це не відбувається сьогодні.

**Висновки та напрямки подальших досліджень.** Отже, земельне законодавство не створює стимулів для об'єднання земель територіальних громад для реалізації спільних проєктів. Тобто, землі комунальної власності територіальної громади не співпадають з межами населених пунктів. Відповідно, проблемою у сфері землекористування залишається питання фактичного розмежування державних та комунальних земель. Переважна кількість населених пунктів (у більшості випадків середні та малі міста) мають генеральні плани, що були розроблені та затверджені у 1975-1980 роках і сьогодні вже втратили свою актуальність. На них практично не може орієнтуватись стратегія та інші інструменти МЕР.

#### *Список літератури*

1. Збірник «Регіональний розвиток та просторове планування територій: досвід України та інших держав-членів Ради Європи» / Кол. авт.: В.С. Куйбіда, В.А. Негода, В.В. Толкованов. – К.: Вид-во «Крамар», 2009. – 170 с.

Рукопис подано до редакції 22.03.13

УДК 336.7+338.4

О.А. ЗІНЧЕНКО, д-р економ. наук, проф., ДВНЗ «Криворізький національний університет»

### **ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВОЮ САНАЦІЄЮ ПІДПРИЄМСТВА**

Удосконалено підходи до проведення фінансової санації підприємства шляхом виокремлення інституційних, функціональних та фінансово-економічних складових організаційно-економічного механізму управління санацією. Наведено характеристику таких складових, охарактеризовано їх вплив на результати санації.

**Проблема та її зв'язок з науковими та практичними завданнями.** У сучасних умовах господарювання, коли значна кількість підприємств знаходиться в стані фінансової кризи, питання антикризового управління та управління фінансовою санацією підприємств є вельми актуальними.

Для вирішення таких питань фінансовим менеджерам підприємств необхідно мати ефективний інструментарій щодо функціонування механізму управління фінансовою санацією, який сприятиме виведенню підприємства з фінансової кризи, досягненню стабільної конкурентоспроможності. Саме від цього залежать перспективи розвитку як підприємств зокрема, так і економіки країни в цілому.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Проблеми управління фінансовою санацією підприємства, особливо в останні декілька років, після загострення світової фінансової кризи, покладені в основу досліджень великої кількості закордонних та вітчизняних науковців та практиків. Більшість з них вивчає сутність санації та методи формування механізму її здійснення.