

# НАЦІОНАЛЬНА І РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

УДК 3 32.122

Алла МЕЛЬНИК

## УПРАВЛІННЯ РЕСУРСАМИ ТЕРИТОРІЇ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ТА НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

*Розглянуто проблему ресурсозабезпечення території в умовах зміни європейської та національної політики регіонального розвитку, децентралізації і створення об'єднаних територіальних громад в Україні. Закцентовано увагу на зміцненні ресурсної бази нових адміністративно-територіальних утворень і значимості цілеспрямованого управління її ефективним використанням. Обґрунтовано змістовну складову "ресурсів території", вказано на сфери функціонального використання даного поняття в наукових дослідженнях і управлінській практиці. Визначено фактори, що впливають на вибір політики щодо використання ресурсів території, обґрунтовано значимість всеохоплюючого принципу залучення ресурсів до ресурсної бази об'єднаних територіальних громад.*

*Виявлено недоліки інформаційно-аналітичної бази для оцінки ресурсів території, запропоновано систему показників-індикаторів за видами ресурсів, яку доцільно використовувати для аналітичної і прогнозної роботи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, прийняття управлінських рішень щодо ресурсозабезпечення та ресурсовикористання. Обґрунтовано доцільність та запропоновано методику розрахунку інтегрального показника ресурсозабезпеченості територіальної громади та сфери його використання в управлінській діяльності.*

*На основі емпіричних розвідок виявлено проблеми ресурсозабезпечення і ресурсовикористання в процесі соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад. Обґрунтовано доцільність формування політики органу місцевого самоврядування щодо ресурсозабезпечення, ресурсовикористання, ресурсоефективності, в контексті чого сформульовано принципи цієї політики, мета управління, цільові орієнтири, пріоритети та напрями діяльності.*

*З огляду на виявлені проблеми формування і розвитку ресурсів території запропоновано низку технологій управління ресурсами, частина яких знайшла поширення у зарубіжній практиці. Зокрема, розглянуто технології стратегічного управління ресурсами, ресурсного аналізу, маркетингових досліджень, моніторингу публічно-приватного партнерства, проектного менеджменту, фінансового менеджменту, управління ризиками, формування локальних кластерів.*

© Алла Мельник, 2018.

*Виявлено проблеми імплементації їх в управлінську практику на рівні об'єднаних територіальних громад. Розроблено пропозиції з кожного з визначених напрямків функціональної діяльності. Зроблено акцент на необхідності узгодженості між технологіями управління ресурсами території.*

Ключові слова: *децентралізація, ресурси території, класифікація ресурсів об'єднаної територіальної громади, ресурсозабезпечення, ресурсовикористання, ресурсоефективність, технології управління ресурсами території.*

**JEL: E230**

**Постановка проблеми.** Друге десятиліття XXI ст. характеризується низкою явищ як в європейській спільноті, так і в Україні, які зумовлюють необхідність нового погляду на ресурси території, як фактора економічного розвитку. До них слід віднести: зміну регіональної політики ЄС з політики “вирівнювання” на політику активізації розвитку регіонів за рахунок підвищення ефективності використання їх власного, передусім ресурсного, потенціалу, яка знайшла впровадження і в новій регіональній політиці нашої країни, задекларованій в Державній стратегії регіонального розвитку на період 2016–2020 рр.; територіально-демографічні втрати в Європейському Союзі внаслідок Брекзиту, в Україні – внаслідок анексії території АР Крим; недосконалу структуру економіки регіонів України, яка зумовлює високу ресурсоемність валового регіонального продукту; зростання уваги до конкурентоспроможності регіонів та відповідальності місцевої влади за самодостатність об'єднаних територіальних громад. Це загалом актуалізує проблему ефективного управління ресурсами території, теоретико-методологічного обґрунтування політики в сфері ресурсовикористання, вироблення рекомендацій організаційного та методичного характеру щодо її забезпечення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблему природних ресурсів щодо методики їх оцінки досліджували С. Струмилін, Л. Кантарович, В. Немчинов, М. Федоренко, сутності і структури ресурсного потенціалу регіонів – З. Варналій, аналізу ресурсного потенціалу – В. Руденко, сутності та використання фінансового потенціалу – А. Вдовиченко, ресурсного підходу в корпоративній стратегії Д. Колліс.

Така увага, за оцінкою З. Варналія, зумовлена тим, що “...в умовах обмеженості бюджетних та інших фінансових ресурсів в країні саме внутрішній потенціал територій слід вважати головним ресурсом їхнього розвитку” [1]. Найпопулярнішою є думка, що потенціал території об'єднує природні, економічні та соціальні складові. В словнику-довіднику “Регіональна економіка” за ред. М. Підмогильного використовується термін “інтегральний потенціал території” як поняття, що об'єднує всі ресурси території – природні, трудові, виробничі, наукові, інтелектуальні, інформаційні тощо і саму територію як поле взаємодії суспільно-природних компонентів, включаючи її транспортно-географічне положення. Погоджуючись загалом із застосуванням і розширеним трактуванням поняття “інтегральний потенціал”, зазначимо, що більшість вітчизняних дослідників концентрує увагу на ресурсному потенціалі регіонів, охоплюючи аналітикою ресурси областей України, переважно природні, залишаючи поза увагою нові фактори економічного зростання (технології, інновації тощо).

Реформа децентралізації супроводжується становленням об'єднаних територіальних громад, що дозволяє концентрувати набір людських, інфраструктурних, земельних ресурсів для підвищення потужності і спроможності нових одиниць,

зміцнення їх конкурентоспроможності. Фактично відбувається перерозподіл ресурсів, зростання відповідальності нових (муніципальних) утворень за їх ефективне використання. Водночас проблеми управління цими ресурсами в нових рамкових та інституційних умовах залишаються поза увагою дослідників.

**Мета і завдання дослідження** – оцінювання діючої практики, теоретико-методологічне обґрунтування політики у сфері використання ресурсів території, механізмів її реалізації в умовах змін в європейській та національній політиці регіонального розвитку, децентралізації та формування об'єднаних територіальних громад.

**Виклад основного матеріалу.** З огляду на перелік питань, які не знайшли уваги в науковій розвідці, та мету дослідження визначимо деякі засадничі положення для висвітлення досліджуваної проблеми. До них слід віднести: склад ресурсів, які варто обрати при їх оцінці та аналізі; ресурси регіонів та громад, їх класифікацію; емпіричні оцінки; фактори, що впливають на вибір політики щодо використання ресурсів; принципи політики ресурсовикористання; технології управління ресурсами як засіб посилення конкурентних переваг.

Робочим терміном нашого дослідження обрано “ресурси території”, який за сутністю дещо відрізняється від “ресурсного потенціалу”. Поняття “потенціал” походить від латинського слова “potentia”, тобто “сила, можливість”. За “Економічною енциклопедією” (1980 р.), “...економічним потенціалом розуміють сукупну здатність галузей народного господарства виробляти промислову, сільськогосподарську продукцію, здійснювати капітальне будівництво, перевозити вантажі, надавати послуги населенню тощо” [3]. На відміну від зазначених трактувань потенціалу, використаний термін “ресурси території” фіксує наявну присутність на території, в окремих її адміністративно-територіальних одиницях різних видів ресурсів, що важливо для оцінки при визначенні плати за ресурси, для ресурсного аналізу, маркетингових досліджень, вибору технологій управління процесами ресурсокористування. Загалом ресурси – це базис діяльності на будь-якій території, який при вмілому використанні дозволяє забезпечити ефективне отримання результатів щодо її конкурентоспроможності.

В аналітико-прогнозній роботі та вітчизняній статистиці ресурси території представлені як трудові, природні (водні, земельні, мінеральні, біологічні, лісові), виробничі, інфраструктурні, фінансові. Найбільш ретельно представлена аналітика щодо природних ресурсів. За запасами природних ресурсів Україна посідає провідне місце в Європі, перше місце – за запасами орних земель, залізної та марганцевої руди, сірки, в числі перших – за запасами кам'яного вугілля, природного газу, калійної і кам'яної солі [4]. За оцінками вчених, запасами вугілля Україна забезпечена на 200 років, торфу – на 40–50, залізної руди – на 90–100, марганцевої руди – на 90–100, калійних солей – на 200, кухонної солі – на 100. Дуже високе забезпечення сільськогосподарськими ресурсами землі і становить 0,8 га на одного жителя. Площа лісів – 8,6 млн. га [4].

Бенчмаркінг регіонального розвитку Європи дозволив вітчизняним науковцям зробити висновок, що при наданні членства асоційованій з ЄС Україні остання може стати для Європи компенсатором територіально-демографічних і важливим фактором компенсації економічних втрат Європейського Союзу [5].

Однак природно-ресурсний потенціал регіонів суттєво відрізняється. Означені вище види ресурсів розміщені нерівномірно, що зумовлює характер причинно-наслідкових зв'язків в розвитку регіонів і формує сучасні особливості зростання диспропорційності економічної динаміки, в результаті чого наявне поглиблення регіональної дезінтеграції економічного простору, зміна характеру регіональних диспропорцій, розрив “ланцюгів доданої вартості”, посилення “закритості економіки” регіонів, вимушена альтернативність інвестування тощо.

За таких умов отримання або підтвердження статусу “конкурентоспроможний регіон” (як здатності регіону ефективно використовувати власні ресурси за умов мінімальної фінансово-ресурсної підтримки держави та розширення можливостей залучення коштів донорської або технічної допомоги) вимагає: по-перше, вмілого використання конкурентних (передусім ресурсних) переваг регіонів; по-друге, інституційного вирішення проблеми в процесі децентралізації. Останнє закономірно переносить потребу розгляду досліджуваної проблеми на рівень створюваних в умовах адміністративно-територіальної реформи об'єднаних територіальних громад.

За даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва і житлово-комунального господарства України, в країні на початок 2018 р. нараховувалось 711 об'єднаних територіальних громад, з них 95 міських, 213 селищних, 403 сільських [6]. Створювані об'єднані територіальні громади “поглинають” територію адміністративних районів, об'єднані територіальні громади виходять (згідно з новими нормативно-правовими актами) на рівень обласних міст, що супроводжується діями організаційного та інституційного характеру. Розроблена і затверджена Методика формування спроможних територіальних громад (№ 214 8.04.2015 р., зі змінами) [7]. Прийнято Закон “Про добровільне об'єднання територіальних громад”, яким визначено одними з основних принципів добровільного об'єднання принципи економічної ефективності, нерозривності території, фінансову державну підтримку. На реалізацію цих законодавчих положень в 2016 р. було виділено з державного бюджету спеціальної субвенції в розмірі 1 млрд. грн. Здійснюється реалізація міжнародних донорських проектів, які містять конкретні суми допомоги від Європейського Союзу, відбувається передача бюджетів об'єднаних територіальних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, передача об'єднаним територіальним громадам земель, що знаходяться в межах і поза межами населених пунктів, що забезпечить право управління власними ресурсами. За станом на 2018 р. уряд розподілив між об'єднаними територіальними громадами 1,9 млрд. грн. інфраструктурної субвенції і змінив умови її надання [8]. Відбувається інституалізація правосуб'єктності територіальних громад, набуття ними права власника комунального майна, посилення контролю за використанням, передачею у користування та відчуження комунального майна.

Фактично об'єднані територіальні громади починають володіти збільшеною ресурсною базою, тоді як склад її основних компонентів неупорядкований, відсутня належна інформаційно-аналітична база для прийняття управлінських рішень щодо ресурсовикористання, що знижує можливості контролю за ресурсоспоживанням і ефективністю використання ресурсів територій.

Сукупно до складу ресурсів території (об'єднаної територіальної громади) слід, на наш погляд, віднести: природні ресурси (водні, земельні, лісові, мінерально-сировинні за винятком родовищ національного значення, біологічні, фауни і флори, рекреаційні); трудові і демографічні ресурси; інфраструктурні (виробничої і соціальної інфраструктури); виробничі; вбудованого середовища; наукові, інтелектуальні; інформаційні; науково-технічні та науково-технологічні; інноваційні; комунікаційні; фінансові; інституційні; саму територію; історико-етнічні та архітектурні; синергетичний ресурс; управлінські.

Несформованість відповідальності за комплексне використання ресурсів території, обмеженість інформаційної бази ставлять поза рамки аналітики, прогнозних оцінок більшість перерахованих видів ресурсів навіть за кількісними оцінками. Але цього недостатньо. Адже для ресурсів характерні такі властивості, які не можна ігнорувати, виробляючи стратегії і політику розвитку як регіонів, так, що особливо важливо на сучасному етапі, створюваних об'єднаних територіальних громад. Це, зокрема: 1) вартість і споживча вартість, що зумовлюють реальну і ринкову вартість, а також ціну ресурсів, які мають бути враховані при здачі в оренду, концесію, використанні як застави, при продажі тощо; 2) обмеженість, що вказує на необхідність розгляду альтернативних варіантів ресурсовикористання; 3) дія закону спадної віддачі (корисності) щодо використання ресурсів, що впливає на вибір маркетингової політики; 4) альтернативна вартість, яка вказує, від чого доведеться відмовитися, роблячи вибір в користь того чи іншого ресурсу. Ресурси території є також об'єктом конкурентної боротьби. Сукупно це акцентує увагу на необхідності інвентаризації, обліку наявних ресурсів, моніторингу їх руху, а отже, достовірності джерельної бази.

Джерелом інформації про ресурси об'єднаної територіальної громади може стати Паспорт об'єднаної територіальної громади. Ознайомлення з його змістом свідчить про обмеженість інформації щодо ресурсів відповідної території, оскільки в ньому фіксується: чисельність населення (за статеві-віковими групами); кількість населених пунктів, які входять в об'єднану територіальну громаду; розрахунковий обсяг доходів, в т. ч. відповідно до ст. 64 Бюджетного кодексу України, бюджету розвитку, базової дотації, реверсної дотації; площа території об'єднаної територіальної громади; кількість закладів, що утримуються за рахунок бюджету органу місцевого самоврядування; наявність приміщень для розміщення державних органів, установ (правоохоронних, пенсійного забезпечення, соціального захисту, пожежної безпеки); наявність приміщень органу місцевого самоврядування.

Державна служба статистики України пропонує експрес-випуски "Соціально-економічне становище сільських населених пунктів України"[9] та, за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України, статистичні збірники "Соціально-демографічні характеристики домогосподарств України" [10].

Певну інформацію про ресурси території, їх рух можна отримати при проведенні маркетингових досліджень, опитуванні підприємців, визначенні профілю громади при формуванні стратегії її розвитку, однак такі дослідження не знайшли належного поширення у вітчизняній практиці.

Очевидний інформаційний вакуум не дозволяє органу місцевого самоврядування здійснити об'єктивну оцінку можливих надходжень до місцевих бюджетів у вигляді

сплати за ресурси, провести належним чином просторове планування, просувати територією громади як реципієнта інвестицій, підтверджувати інвестиційну привабливість, забезпечувати якісну підготовку муніципальних проектів, повноцінно використовувати ресурси території для диверсифікації видів діяльності, формування конкурентних переваг і підвищення конкурентоспроможності.

Формуючи інформаційну базу ресурсоспоживання території, оцінки кількості і якості ресурсів, важливо чітко розмежувати внутрішні і зовнішні ресурси об'єднаних територіальних громад, оцінити фактори, що впливають на зміну співвідношень між ними, виробити принципи політики ресурсовикористання.

В умовах фіскальної та фінансової децентралізації джерелами власних доходів об'єднаних територіальних громад стали: надходження податку на доходи фізичних осіб; плата за землю, єдиний податок, податок на нерухоме майно. Проведений аналіз засвідчив, що об'єднані територіальні громади у 2017 р. мали кращі темпи зростання власних доходів, ніж за іншими рівнями місцевих бюджетів. Загальний приріст надходжень порівняно з 2016 р. зріс на 187%, в т. ч. податку на доходи фізичних осіб – на 298%, плати за землю – на 120%, єдиного податку – на 134,6%, податку на нерухоме майно – на 172,5% [11].

Джерелами зовнішніх доходів місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад стали кошти Державного фонду регіонального розвитку, субвенції на розвиток медицини в сільській місцевості, субвенції на соціально-економічний розвиток, кошти на будівництво футбольних полів, кошти ЄС на підтримку секторальної регіональної політики, які засвідчили позитивну динаміку. Так, зокрема, обсяг коштів Державного фонду регіонального розвитку зріс з 3,0 млрд. грн. у 2016 р. до 3,5 млрд. грн. у 2017 р., субвенції на розвиток медицини в сільській місцевості – відповідно з 0,0 грн. до 4 млрд. грн., субвенції на соціально-економічний розвиток – з 3,3 млрд. грн. до 6,2 млрд. грн. В 2017 р. було виділено 0,27 млрд. грн. на розвиток футбольних полів. Кошти ЄС на підтримку секторальної політики становили 0,65 млрд. грн.

Загалом зовнішні доходи місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад зросли з 7,3 млрд. грн. у 2016 р. до 16,1 млрд. грн. у 2017 р., тобто більш ніж у 2 рази [11]. В період 2017–2018 рр. для реалізації проектів соціально-економічного розвитку окремих територій розпорядженням Кабінету Міністрів України розподілено, а Міністерством фінансів України перераховано 6234 млн. грн. [11].

Найважливішим ресурсом, який підтверджує конкурентні переваги території, є інвестиційний капітал. В умовах глобалізованого середовища рух капіталу і трудових ресурсів є значно простішим, ніж півстоліття назад. Водночас при конкуренції за цей ресурс виграє той регіон та громада, які є надійними, здатними забезпечити інвестиційну привабливість як для зовнішніх, так і внутрішніх інвесторів. Сучасними перешкодами в інвестиційній діяльності в об'єднаних територіальних громадах, за даними опитування підприємців, є: високий конкурентний тиск (в деяких видах діяльності), недостатній попит, несприятлива політична ситуація, високий податковий тягар, обмеження щодо території ділянок забудови, високий регуляторний тиск, корупція, проблеми ліквідності, неякісні комунікації, нестача кваліфікованих трудових ресурсів, ризику. Лідерами серед реципієнтів інвестиційного капіталу залишаються великі міста, тоді як малі й середні акумулюють їх лише в небагатьох видах економічної

діяльності (торгівля, деякі види переробних галузей АПК). Однією з головних проблем в об'єднаних територіальних громадах є низька здатність розміщених в них підприємств до самофінансування попри недостатню активність комерційних банків у наданні довгострокових інвестиційних кредитів та високі процентні ставки на кредит, що змушує підприємства орієнтуватися передусім на власні кошти.

В системі формування і управління інвестиційними ресурсами території в країнах Європейського Союзу значне місце займає інститут публічно-приватного партнерства. На рівні територіальних громад в Україні реалізувались проекти у сфері збору, очищення та розподілу води, оброблення відходів, транспортування та постачання тепла. Загалом в країні реалізувалось більше 200 концесійних договорів щодо комунального майна. Інституційними бар'єрами активізації ресурсу публічно-приватного партнерства в об'єднаних територіальних громадах є: недостатня адаптація існуючого інституційного середовища до нових умов діяльності територіальних громад; невпевненість органів місцевого самоврядування і приватного бізнесу у фінансових можливостях на тривалу перспективу; нерівноправність учасників публічно-приватного партнерства; невідпрацьованість методик розподілу ризиків; недостатність компетентності службовців місцевого самоврядування і представників бізнесу в управлінні реалізацією проектів публічно-приватного партнерства; проблема довіри партнерів; розповсюджена практика зміни правил підприємницької діяльності. Сучасні реалії вимагають усунення зазначених бар'єрів, вдосконалення нормативно-правової бази, зокрема законодавчого закріплення трансформації інституту державно-приватного партнерства в інститут публічно-приватного партнерства, розроблення ефективно діючих гарантійних моделей щодо виконання зобов'язань за угодами партнерства загалом та щодо їх реалізації в умовах локальних кластерів.

Людські ресурси території знаходяться під впливом таких явищ, як активізація міграційних процесів усередині країни, так і в міжкраїнному вимірі, негативна динаміка показника природного приросту населення об'єднаних територіальних громад у більшості регіонах через виїзд молоді за межі країни, чіткі регіональні відмінності природного відтворення населення, виокремлення міграційно привабливих територіальних громад та демографічно депресивних громад. Найбільший міграційний приплив отримали великі індустріальні міста. Сукупно це зумовило велику строкатість щодо кількості і якості трудових ресурсів об'єднаних територіальних громад України.

Локальний зріз структури економіки як ресурсу об'єднаних територіальних громад залишається на сьогодні поза увагою досліджень. Водночас модерна структура економіки об'єднаних територіальних громад є потужним фактором її конкурентоспроможності. Залежно від її технологічного виміру результативною або нерезультативною може стати модель інноваційного розвитку. Концентрація виробництв з високою доданою вартістю позитивно впливатиме на добробут жителів громади, а раціональне поєднання видів економічної діяльності, які комплементарні між собою, сприятиме ефективному використанню ресурсу території загалом, вдале поєднання типів виробництв може стати основою формування кластерів і, як результат, залучення ресурсу синергії.

Робота над формуванням Стратегії розвитку територіальних громад засвідчила гостроту проблеми нерозвинутості та низької якості інфраструктурних ресурсів. Їм властиві значна локальна диференціація та дисбаланси розвитку. Так, зокрема, існуюча

мережа закладів освіти не відповідає реальним потребам громад, не забезпечує належну якість освітніх послуг, її низька ефективність засвідчується існуванням малокомплектних шкіл, видатки на утримання одного учня у них значно вищі, ніж усередині в регіоні, в сільській місцевості наявна низька реальна завантаженість шкіл, що актуалізувало проблему їх закриття, формування опорних шкіл, запровадження початкових шкіл у невеликих селах, використання механізму освітньої субвенції. Невідповідність інфраструктурних можливостей в системі охорони здоров'я потребам споживачів медичних послуг зумовила необхідність інституційних змін в напрямку: перерозподілу ресурсів між закладами первинного, вторинного і третинного рівнів надання медичної допомоги, включаючи невідкладну, – на районному/міському рівнях, на надання вторинної, третинної та невідкладної медичної допомоги – на обласному рівні; застосування програмно-цільового методу у фінансуванні закладів охорони здоров'я; здійснення розрахунку витрат на фінансування закладів галузі, що надають первинну медико-санітарну допомогу, на основі подушного фінансового нормативу; введення такого інструменту бюджетного фінансування, як медична субвенція.

Суттєві перекоси наявні в житлово-комунальному господарстві між міськими і сільськими територіальними громадами. За величиною загальної площі житла в розрахунку на одного жителя сільські територіальні громади випереджають відповідний показник міських. Проте для сільських громад характерна значно нижча порівняно з містами якість житла й обладнання комунальними зручностями. Так, більше половини його збудовано в 40–60-их рр. ХХ ст. і лише 9,6% – після 1990 р. Фізична зношеність житлового фонду досягає 40%. У зв'язку з нерозвиненістю та незадовільним технічним станом інженерно-комунальної інфраструктури мешканці багатьох сільських громад не мають гарантованих джерел водопостачання. Загалом централізоване водопостачання забезпечено лише для 22% сіл (31% домогосподарств) [12, с. 112].

Основними факторами, що визначають забезпеченість ресурсами території, її зміну, якість і структуру ресурсів в сучасних умовах, як показує аналітика регіонального розвитку країн ЄС, є: базові ресурси регіонів, об'єднаних адміністративно-територіальних одиниць; транснаціоналізація та розвиток глобальних мереж; децентралізація; економічна політика держави в сфері регіонального розвитку. Їх врахування та фрагментарні емпіричні оцінки ресурсозабезпечення об'єднаних територіальних громад в Україні вимагають цілеспрямованої діяльності органів місцевого самоврядування на ефективне управління їх ресурсами та відповідного методичного й інструментального забезпечення цього процесу.

Вихідною базою управління ресурсами територіальної громади за логікою мають стати маркетингові дослідження, ресурсний аналіз і моніторинг. Маркетингові дослідження в даному випадку можуть мати таке функціональне навантаження: формування маркетингової інформаційної системи про ресурси території; надання інформації органам місцевого самоврядування для визначення пріоритетних сфер економіки об'єднаних територіальних громад; сегментація території; сегментація споживачів та виробників послуг; отримання інформації для визначення профілю територіальної громади; інформування органів місцевого самоврядування, керівників, підприємців, інвесторів про ресурси; залучення інвесторів; залучення жителів до контролю за використанням ресурсів території; просування території, товарів і послуг житлово-комунального господарства.



Імплементация в практику роботи об'єднаних територіальних громад сучасних видів комунікацій та ІТ-технологій дозволить через web-сайт, e-mail, електронні видання проводити електронні опитування виробників і споживачів товарів і послуг, службовців органів місцевого самоврядування, інвесторів з метою виявлення дефіциту окремих видів ресурсів або їх надлишку, оцінки ефективності використання ресурсів території.

Ресурсний аналіз має дати відповідь щодо конкурентних переваг і конкурентоспроможності муніципального утворення, його економічної безпеки, гарантувати реальність і досяжність цілей розвитку, передбачених в стратегії розвитку, уточнити в разі необхідності цілі, дати сигнали для більш ефективного перерозподілу ресурсів муніципального утворення [13, с. 138]. На сучасному етапі окремі елементи ресурсного аналізу об'єднаних територіальних громад використовуються при виявленні її профілю в процесі формування стратегії розвитку. Водночас методика його проведення недостатньо відпрацьована в частині вибору показників-індикаторів за видами ресурсів. Комплексна оцінка ресурсів території вимагає акумулювати в їх системі кількісні і якісні характеристики ресурсів, що враховано в табл. 1.

Таблиця 1

**Основні індикатори, які доцільно використовувати в процесі ресурсного аналізу об'єднаної територіальної громади**

№ з/п	Вид ресурсів	Оцінка і призначення ресурсного аналізу	Індикатори для ресурсного аналізу
1	2	3	4
1	Людські ресурси	Оцінка стану і потенціалу ринку праці в ОТГ	Чисельність населення; рівень зайнятості в державному, комунальному та приватному секторах; трудові ресурси; професійний склад трудових ресурсів; освітній рівень; масштаби неповної зайнятості; кількість підприємств; попит на робочу силу
2	Фінансові ресурси	Оцінка фінансової самодостатності та фінансової спроможності ОТГ	Доходи місцевого бюджету; видатки місцевого бюджету; рівень самодостатності місцевого бюджету (ступінь забезпечення власними доходами); субвенції; кошти донорських міжнародних організацій; фінанси приватного підприємництва; фінанси домогосподарств
3	Інвестиційні ресурси	Оцінка інвестиційного забезпечення ОТГ	Обсяг інвестицій за рахунок коштів місцевого бюджету (в рамках бюджету розвитку); обсяг інвестицій приватного сектору; обсяг прямих іноземних інвестицій; структура інвестицій за видами економічної діяльності; обсяги інвестицій за муніципальними проектами та проектами публічно-приватного партнерства; обсяг інвестицій домогосподарств

Продовження таблиці 1

1	2	3	4
4	Виробничі ресурси	Оцінка виробничого потенціалу та забезпеченості ОТГ виробничими ресурсами	Потужності виробництв за видами економічної діяльності; забезпеченість власними ресурсами виробництв; імпорт ресурсів для виробничої та соціальної діяльності ОТГ
5	Інфраструктурні ресурси	Оцінка інфраструктурного забезпечення ОТГ	Протяжність доріг з твердим покриттям; кількість і площа об'єктів соціальної інфраструктури; наявність і протяжність водогонів; наявність і протяжність мереж водопроводів; забезпеченість каналізацією; кількість житлових приміщень, їх площа – всього, в т. ч. на одного жителя; площа незайнятих приміщень; наявність мереж тепlopостачання; кількість і площа інших об'єктів виробничої інфраструктури; наявність об'єктів телекомунікацій; наявність логістичних складів, центрів
6	Ресурси соціального сектору	Оцінка ресурсного забезпечення рівня життя населення ОТГ	Абсолютний приріст номінальної заробітної плати зайнятого населення, в т. ч. за видами економічної діяльності; середня заробітна плата ОТГ; середні доходи на одного жителя ОТГ; купівельна спроможність населення; забезпечення закладами охорони здоров'я; забезпечення закладами освіти; забезпечення закладами культури
7	Природні ресурси	Оцінка забезпеченості природними ресурсами ОТГ	Земельні ресурси; лісові ресурси; водні ресурси; мінеральні ресурси місцевого значення; рекреаційні ресурси
8	Інформаційні ресурси	Оцінка інформаційного забезпечення ОТГ та органу місцевого самоврядування	Офіційна web-сторінка органу місцевого самоврядування; офіційна web-сторінка органу державної влади (ЦОБВ, ОДА, РДА та ін.); засоби масової інформації; соціальні мережі; офіційні web-сторінки інституцій країн-членів ЄС
9	Інноваційні ресурси	Оцінка забезпеченості ОТГ інноваційними можливостями	Наявність університетів і науково-дослідних центрів; наявність технологічних центрів; наявність технополісів і технопарків; частка підприємств ОТГ, які виготовляють новітні види продукції; часта підприємств ОТГ, які впроваджують прогресивні інноваційні технології

Джерело. Складено автором.

Реалізація завдань у сфері оцінки ресурсозабезпечення, конкурентних переваг, економічної безпеки об'єднаних територіальних громад, прийняття управлінських рішень щодо їх підтримки (або стимулювання розвитку, досягнення

рівня самодостатності) об'єктивно вимагає пошуку узагальнюючого показника ресурсозабезпечення кожної окремої об'єднаної територіальної громади. На нашу думку, таке завдання міг би забезпечити інтегральний індекс ресурсозабезпечення ( $I_{pz\ OTG}$ ), розрахунок якого пропонуємо здійснювати за формулою:

$$I_{pz\ OTG} = \left( \sum_{s=1}^n k_{1s} q_1 + \sum_{s=1}^n k_{2s} q_2 + \dots \sum_{s=1}^n k_{is} q_i \dots + \sum_{s=1}^n k_{ms} q_m \right)$$

де  $I_{pz\ OTG}$  – рівень ресурсного забезпечення ОТГ;

$K_{is}$  – інтегральний показник забезпеченості ОТГ ресурсом  $i$ -го виду, визначений як відносна величина до ресурсного рівня по району;

$q_i$  – коефіцієнт вагомості  $i$ -го виду ресурсів;

$s$  – кількість показників, що характеризують наявність ресурсів  $i$ -го виду.

Відповідне обчислення доцільно здійснити в розрахунку на одного жителя. Використання такого показника дозволило б усвідомлювати безпекові ризики не лише керівництву органів самоврядування, а й державним органам влади на районному і центральному рівнях, корегувати політику регіонального розвитку за секторальною, територіальною і інституціональною складовими.

Проблема управління ресурсами території дуже багатогранна. Крім питань оцінки і формування інформаційної бази, на особливу увагу заслуговують питання імплементації новітніх технологій управління ними.

Управління, орієнтоване на ефективне використання ресурсів муніципальних утворень (муніципалітетів, таунів, тауншинів, общин, комун, гмін), в зарубіжній практиці забезпечується спеціальними технологіями муніципального менеджменту, до яких слід віднести стратегічне управління та планування, локальний маркетинг, фінансовий муніципальний менеджмент. Подрібненість сільських адміністративно-територіальних одиниць (громад) в Україні не дозволила застосовувати такі технології в практиці місцевого самоврядування, а у великих громадах (містах) знайшла обмежене застосування. Об'єднання територіальних громад, підвищення рівня їх самодостатності створює певні передумови для такої практики.

Передусім це стосується імплементації в практику інструментів, підходів, принципів стратегічного управління, що на сьогодні представлено формуванням стратегій розвитку об'єднаних територіальних громад. Аналіз цієї практики засвідчує, що ці мінімалістські стратегії, зорієнтовані на ресурси і економічні можливості громади, незавершені в частині проектних листів щодо окремих пунктів, не вмонтовані в єдину систему стратегування в країні, охоплюють незначну частину новостворених об'єднаних територіальних громад. Для ефективною дієвості даного виду управлінських технологій необхідно здійснити відповідне закріплення його в нормативних документах, покращити методичне забезпечення процесів стратегічного планування, розробити алгоритми, визначити об'єкти моніторингу соціально-економічного розвитку муніципального утворення з чіткою фіксацією ступеня ресурсоспоживання в розрізі зазначених вище ресурсів, ступеня досягнення оперативних та стратегічних

цілей прийнятої стратегії, визначити форми залучення жителів громади до контролю за її реалізацією.

З ратифікацією у 2016 р. фінансової угоди “Програма розвитку муніципальної інфраструктури України” між Україною і Європейським інвестиційним банком було передбачено залучення 400 млн. євро для модернізації інфраструктури житлово-комунального господарства[14], що дозволить покращити якість ресурсів громад у сферах водопостачання та водовідведення, тепlopостачання, будівель, зовнішнього освітлення населених пунктів, поводження з побутовими відходами. Всього в Україні визначено 395 потенційних інфраструктурних і муніципальних проектів [14]. В період 2017–2018 рр. в об’єднаних територіальних громадах України буде реалізовано 10659 проектів соціально-економічного розвитку, підкріплених субвенціями на розвиток окремих територій [15].

Це актуалізує проблему застосування в контексті залучених ресурсів технологій проектного муніципального менеджменту. Як процес управління ресурсами упродовж життєвого циклу проекту проектний менеджмент вимагає здійснення низки спеціальних робіт на різних фазах проекту (розроблення концепції проекту, розроблення проекту, реалізація проекту) та стимулюючих інструментів (моніторингу, маркетингу, моделювання, ресурсного, фінансового, функціонально-вартісного аналізу, оцінки і розподілу ризиків, мережевого планування), що потребує відповідної фінансової та проектної кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування.

В основу управління ресурсами територіальної громади має бути покладена чітка політика органу місцевого самоврядування щодо ресурсозабезпечення, ресурсовикористання і ресурсоефективності, яка б базувалась на сучасних наукових підходах, враховувала її ресурсні можливості; будувалась на певних засадничих принципах, наприклад, імпортозаміщення, збалансованості; ефективності, синергізму, економічності, оптимізації структури, комплементарності, ощадливості; була основою для відповідного механізму управління. Відповідно механізм управління ресурсами території набуває характеру складної матриці взаємопов’язаних елементів (табл. 2).

Взаємодоповнення напрямів, пріоритетів та інструментів управління ресурсами території дозволить отримати синергетичний ефект від інституційної взаємодії. Найбільш результативним в реаліях функціонування об’єднаних територіальних громад міг би стати кластерний підхід як управлінський метод управління ресурсами території шляхом створення локальних кластерів за участю малих і середніх підприємств комплементарних видів економічної діяльності і органів місцевого самоврядування об’єднаних територіальних громад. Найбільш складною проблемою функціонування новостворених територіальних громад залишається невідповідність фінансових ресурсів переданим повноваженням. В період реформування власні ресурси місцевих бюджетів зросли з 68,6 млрд. грн. у 2014 р. до 170,7 млрд. грн. у 2017 р. [16]. Відбулись також зміни в податковій базі об’єднаних територіальних громад. Незважаючи на здійснені заходи фіскальної та фінансової децентралізації, сучасні об’єднані територіальні громади знаходяться в умовах ризику життєзабезпечення жителів територіальних громад. Нові вимоги вимагають імплементації технологій муніципального фінансового менеджменту, об’єктом якого є місцеві фінанси. В практиці європейських країн вони об’єднують кошти місцевих

Таблиця 2

**Механізм управління ресурсами території**

Мета управління	Цільові орієнтири	Пріоритети та напрями діяльності	Технології менеджменту та інструментарій забезпечення
1	2	3	4
Управління ресурсозабезпеченням			
Забезпечення самодостатності ОТГ, спроможності самостійно або через відповідні ОМС забезпечити належний рівень життя та надання послуг жителям громади	1. Формування власних фінансових ресурсів 2. Приведення наявних ресурсів у відповідність до зростання вартості виконуваних ОСМ завдань	1. Інвентаризація і оцінка ресурсів 2. Визначення стратегічних та оперативних цілей в ресурсозабезпеченні 3. Забезпечення інвестиційної привабливості території 4. Стимулювання ділової активності 5. Залучення ресурсів в разі необхідності поза ОТГ	1. Ресурсний аналіз 2. Маркетингові дослідження 3. Стратегування 4. Сценарне моделювання 5. Проектний менеджмент 6. Технології фінансового менеджменту (муніципальна позиція, бюджетування) 7. Технології екологічного менеджменту
Управління ресурсовикористанням			
Раціональне використання природно-ресурсного, виробничого, соціального, фінансово-економічного, інноваційного, людського, екологічного ресурсу території	Досягнення відповідності розподілу наявних ресурсів території потребам територіальної громади, її конкурентоспроможності і економічної безпеки	1. Визначення пріоритетних ресурсозберігаючих виробництв 2. Застосування цільових підходів у використанні ресурсів, розробка та реалізація цільових програм ресурсовикористання 3. Удосконалення системи контролю за ресурсовикористанням 4. Раціональне використання природних ресурсів	1. Публічно-приватне партнерство 2. Локальний маркетинг 3. Програмно-цільове управління 4. Механізм муніципальних замовлень і муніципальних закупівель 5. Стандартизація у ресурсовикористанні 6. Страхування ризиків 7. Імплементация альтернативних форм сплати за послуги 8. Моніторинг за індикаторами використання ресурсів
Управління ресурсоефективністю			
Забезпечення ефективного використання ресурсів території	1. Ефективне використання природних ресурсів 2. Ефективне використання фінансових ресурсів 3. Зниження залежності місцевого бюджету від бюджету вищого рівня 4. Підвищення економічної ефективності виробництва за основними видами економічної діяльності	1. Розвиток альтернативної енергетики 2. Модернізація економіки ОТГ на засадах ресурсоефективності 3. Стимулювання використання енергозощадливих технологій 4. Стимулювання розвитку екологічно чистих виробництв і "зелених" технологій 5. Реалізація ресурсозберігаючих проектів 6. Використання в переробних виробництвах вторинної сировини	1. Програмно-цільове управління 2. Податкові канікули щодо ресурсозберігаючої діяльності 3. Формування локальних ресурсоефективних кластерів 4. Цільові фонди ОТГ для реалізації програм ресурсозаощадження

Джерело: розроблено автором.

бюджетів, муніципальні, державні і корпоративні цінні папери, що належать органам місцевого самоврядування, кошти муніципальних підприємств, залучені кошти (кредитні ресурси, кошти міжнародних фондів, муніципальні позики). В деяких з них визначено первинність місцевих бюджетів як елементів бюджетної системи, що дозволяє використовувати такі технології, як прогнозування, бюджетування, місцева позика, бюджетний і фінансовий аналіз, фінансовий контролінг і фінансове оздоровлення. Збереження практики залежності формування місцевих бюджетів від термінів розроблення і затвердження Державного бюджету України створює (поряд з іншими причинами) рамкові обмеження для застосування бюджетування в практиці управління фінансовими ресурсами територіальних громад, проведення повноцінного бюджетного і фінансового аналізу, оцінки потенціалу бюджету, моніторингу стійкості фінансового стану підприємств на території територіальної громади.

Поза увагою вітчизняної практики залишаються такі технології управління ресурсами території, як муніципальна логістика та управління ризиками, які поширені в діяльності муніципальних утворень у європейських країнах. Натомість нині об'єднані територіальні громади як учасники ринку знаходяться і розвиваються в зоні багатьох ресурсних ризиків: несприятливої ринкової кон'юнктури, курсового ризику, ризику постачальників (води, електроенергії), отримання збитків перед форс-мажорними обставинами, ризику неправильних управлінських рішень, ризику недооцінки конкурентних переваг сусідніх об'єднаних територіальних громад. Це вимагає застосування організаційних заходів запобігального характеру, технологій страхування ризиків, механізму банкрутства щодо підприємств житлово-комунального господарства, що широко використовується в зарубіжній практиці.

Обмеження щодо обсягу статті не дозволяють детально проаналізувати інші аспекти управління ресурсами територій, але водночас проведене дослідження дає змогу зробити такі висновки.

**Висновки.** В умовах децентралізації ресурси території та вмале управління ними стають визначальним фактором успішності реформ. Успішне вирішення даного завдання на рівні нових утворень – об'єднаних територіальних громад – вимагає уточнення класифікації ресурсів їх території, повного охоплення їх для створення системи збору, обробки відповідної інформації та моніторингу використання відповідних ресурсів. Інтегральна оцінка ресурсів ОТГ, запропонована в нашому дослідженні, може бути інструментом органів влади для прийняття управлінських рішень у сфері ресурсовикористання і реалізації регіональної політики. Спектр розглянутих технологій управління ресурсами вимагає узгодженості між ними і системності у використанні.

**Перспективи подальших досліджень.** На увагу для подальших досліджень заслуговують такі аспекти досліджуваної проблеми, як емпірична оцінка ефективності використання ресурсів територіальних громад, визначення векторів удосконалення окремих технологій менеджменту для управління ресурсами території.

**Список використаних джерел**

1. *Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : моногр. / за ред. З. С. Варналія. – К. : ЗнанняУкраїни, 2005. – 498 с.*
2. *Регіональна економіка : словн.-дов. / О. Д. Богород, О. М. Невельєв, В. М. Падалка, М. В. Підмогильний ; за ред. М. В. Підмогильного. – К. : НДІСЕП, 2004. – С. 72–73.*
3. *Экономическая энциклопедия. Политическая экономия. – М., 1980. – Т. 4. – С. 532.*
4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [ua-referat.com](http://ua-referat.com) Природоресурсний потенціал України.
5. *Європа регіонів: бенчмаркінг регіонального розвитку Болгарії, Польщі, Словаччини та України (Аналітична записка за підсумками досліджень держбюджетної науково-дослідної теми і міжнародної наукової конференції “Європа регіонів та Україна: розвиток і співпраця”)// Вісник ТНЕУ. – 2017. – № 4. – С. 191–214.*
6. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wikipedia.org/wiki>.
7. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [i.zakon.rada.gov.ua/ianns/show/2014-2015](http://i.zakon.rada.gov.ua/ianns/show/2014-2015).
8. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [decentralization.gov.ua/news/8053](http://decentralization.gov.ua/news/8053).
9. *Соціально-економічне становище сільських населених пунктів України станом на 11.07.2014 р. : експрес-вип. [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. – К., 2014. – 3 с. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.*
10. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [decentralization.gov.ua/news/8053](http://decentralization.gov.ua/news/8053).
11. *Територіальний розвиток та регіональна політика в Україні : наук. доп. / НАН України ; ДІ “Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього” НАН України ; наук. ред.. В. С. Кравців. – Львів, 2016. – 218 с. – (Серія “Проблеми регіонального розвитку”). – 217 с.*
12. *Мельник А. Ф. Муниципальный менеджмент : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, Г. Л. Монастирський, О. П. Дудкіна ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання, 2006. – 4250 с.*
13. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/news/6679>.
14. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [decentralization.gov.ua/news/8053](http://decentralization.gov.ua/news/8053).
15. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.prostir.ua/?news=byudzhethna-oletseutralizatsiya-realnyj-vplyv-na-finansovezabezpechennya-ta-rozpodil-vydatkiv-terytorialnyh-hromad>.

**References**

1. *Rehiony Ukrainy: problemy ta priorytety sotsialno-ekonomichnoho rozvytku: monohr. [Regions of Ukraine: challenges and priorities of social and economic growth: monograph]. Kyiv: ZnanniaUkrainy, 2005, 498 p. [in Ukrainian].*
2. *Bohorod O. D., Neveliev O. M., Padalka V. M., Pidmohylnyi M. V. Rehionalna ekonomika: slovn.-dov. [Regional economy: reference dictionary. Kyiv: NDISEP, 2004, p. 72-73 [in Ukrainian].*

3. Ekonomicheskaiia entsiyklopediia. Politicheskaiia ekonomiiia [Economic encyclopedia. Economics]. Moscow, 1980, Vol. 4, p. 532 [in Russian].
4. Pryrodoresursnyi potentsial Ukrainy [Natural resources potential of Ukraine], from ua-referat.comPryrodoresursnyi potentsial Ukrainy [in Ukrainian].
5. Yevropa rehioniv: benchmarkinh rehionalnoho rozvytku Bolharii, Polshchi, Slovachchyny ta Ukrainy (Analitychna zapyska za pidsumkamy doslidzhen derzhbiudzhetnoi naukovy-doslidnoi temy i mizhnarodnoi naukovoi konferentsii "Yevropa rehioniv ta Ukraina: rozvytok i spivpratsia") [Europe of regions: benchmarking of regional growth in Bulgaria, Poland, Slovakia, and Ukraine (A policy brief based on state-funded research and international research conference "Europe of regions and Ukraine: development and cooperation")]. Visnyk TNEU – Herald of TNEU, 2017, No. 4, p. 191-214 [in Ukrainian].
6. <https://wikipedia.org/wiki> [in Ukrainian].
7. [i.zakon.rada.gov.ua/ianns/show/2014-2015](http://i.zakon.rada.gov.ua/ianns/show/2014-2015) [in Ukrainian].
8. [decentralization.gov.ua/news/8053](http://decentralization.gov.ua/news/8053) [in Ukrainian].
9. Sotsialno-ekonomichne stanovyshche silskykh naselenykh punktiv Ukrainy stanom na 11.07.2014 r. [Socio-economic status of rural communities in Ukraine as of 11.07.2014]. Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy [State Statistics Service of Ukraine], from <http://www.ukrstat.gov.ua> [in Ukrainian].
10. [decentralization.gov.ua/news/8053](http://decentralization.gov.ua/news/8053) [in Ukrainian].
11. Terytorialnyi rozvytok ta rehionalna polityka v Ukraini: nauk. dop. [Territory growth and regional policy in Ukraine: a scholarly paper]. NAN Ukrainy, Lviv, 2016, 218 p. [in Ukrainian].
12. Melnyk A. F., Monastyrskyi H. L., Dudkina O. P. Munitsypalniy menedzhment: navch. posib. [Municipal management: a study guide]. Kyiv: Znannia, 2006, 425 p. [in Ukrainian].
13. <https://www.kmu.gov.ua/news/6679> [in Ukrainian].
14. [decentralization.gov.ua/news/8053](http://decentralization.gov.ua/news/8053) [in Ukrainian].
15. <http://www.prostir.ua/?news=byudzhetna-oletseutralizatsiya-realnyj-vplyv-na-finansovezabezpechennya-ta-rozpodil-vydatkiv-terytorialnyh-hromad> [in Ukrainian].

Редакція отримала матеріал 10 червня 2018 р.