



ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ І МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.1:338.24

Панухник О.В.,
д.е.н., доцент, професор кафедри фінансів,
обліку і контролю
Тернопільський національний технічний
університет імені Івана Пулюя

АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА ЯК ЧИННИК ЗМІЦНЕННЯ МІСЦЕВОЇ ЕКОНОМІКИ

Panukhnyk O.V.,
dr. sc. (econ.), associate professor, professor of the
department of finances, audit and control
Ternopil Ivan Pul'uj National Technical University

ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL REFORM AS A FACTOR OF THE STRENGTHENING LOCAL ECONOMY

Постановка проблеми. Відповідно до теорії організації, комплексний розвиток країни можливий лише за умови цілеспрямованого ефективного функціонування всіх її елементів, що є повноцінними носіями системних властивостей. Територіально-управлінськими компонентами будь-якої держави є низові структурні одиниці, що формують її адміністративно-територіальній устрій.

У країнах постсоціалістичного табору, у тому числі й Україні, в трансформаційний період постала проблема становлення інституційно окреслених життєздатних адміністративно-територіальних одиниць, які б відповідали критеріям нормативно-правової визначеності, організаційної завершеності та фінансово-економічної достатності. Регіоналізація, територіальна децентралізація влади та поділ повноважень між різними владними рівнями були та залишаються предметом дискусій у цих країнах. Необхідність пошуку ефективною моделі організації влади на первинному та регіональному адміністративно-територіальних рівнях й визначає актуальність дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні вивчення проблеми трансформації системи адміністративно-територіального устрою знаходиться у зародковому стані, повертаючись у певні періоди в сферу наукових досліджень за вказівкою центральних органів влади в умовах обговорення перспектив адміністративно-територіальної реформи. Окремі дослідження в цьому контексті проведено О. Гладким [1], Б. Данилишиним [2], М. Долішнім [3], В. Кравченком [5], В. Нудельманом [6], А. Мельник [7-9], Г. Монастирським [7-11], членами робочої групи з моделювання адміністративно-територіального устрою України [12]. Проте, вказані дослідження не носять системного характеру, поза сферою науково-теоретичного аналізу опинилися питання пошуку оптимальних варіантів зміцнення первинного адміністративно-територіального устрою в Україні з врахуванням фінансово-управлінських аспектів, національних економічних, соціальних та політичних особливостей.

Постановка завдання. Метою статті є комплексна оцінка проблем та перспектив реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні з позиції її інституційного забезпечення, що визначило логіку дослідження.

Виклад основного матеріалу дослідження. Однією з основних характеристик муніципального утворення є його життєздатність. Життєздатне муніципальне утворення – це, на думку автора, свідомо сформована, економічно, соціально й політично активна людська спільнота, максимально самодостатня у своєму існуванні й розвитку з погляду забезпечення фінансовими та економічними ресурсами.

Вагомим чинником переважання деструктивних тенденцій у розвитку управлінської та інших підсистем муніципальних утворень, особливо малих, є проблема формування самодостатньої первинної територіальної спільноти, що є вихідним елементом адміністративно-територіального устрою держави. Проголошення незалежності, проведення перетворень в політичній та економічній системах Української держави уможливили становлення в територіальних спільнотах базового рівня демократичного інституту управління, що уособлений органами місцевого самоврядування. Але надання конституційного права на самоврядування всім територіальним громадам не стало початком формування життєздатної територіальної громади, а, навпаки, сприяло подрібненню й послабленню територіальних спільнот низового рівня. Так, за період 1985-2012 рр., при скороченні кількості сіл на 655 одиниць (2,2 %), населення на 16,0 % (2850 тис. осіб), кількість сільських рад зросла на 1660 (19,3 %). При цьому кожна сільська рада об'єднує в середньому на 0,6 села менше ніж у 1985 р., а чисельність жителів територіальної громади складає всього 1,46 тис. осіб (це на 0,61 тис. менше ніж майже 30 років тому). Ці територіальні громади у своїй більшості є формальними та нежиттєздатними утвореннями. За розрахунками фахівців Світового банку, і це підкреслює професор Глен Райт, мінімальний рівень населення територіальної громади має бути не менший 5-6 тисяч осіб [11, с. 87]. Проте, просторова та демографічна величина територіальної громади, не менша мінімального рівня, є необхідним, але не єдиним критерієм, що зумовлює її життєздатність. Існуючі сільські територіальні громади, навіть за досконалої податкової системи, ефективного механізму міжбюджетних відносин та за умови зарахування до місцевого бюджету всіх видів податків, мобілізованих на підвідомчих територіях, не можуть забезпечити доходами видатки на виконання покладених на них Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” функцій та повноважень. Тобто в Україні, замість процесу становлення міцної основи місцевого самоврядування, відбувається протилежний процес – парцелізація сільських територіальних громад – їх подрібнення, що супроводжується зниженням їх ресурсного потенціалу за всіма компонентами.

Оцінка муніципального управління в Україні та країнах Європи з позиції його територіальної основи дає підстави стверджувати, що в Україні існують об'єктивні територіально-просторові бар'єри реалізації потенціалу місцевого самоврядування. Проведене дослідження функціонування та розвитку муніципальних утворень довело, що однією з основних причин несприятливої соціально-економічної ситуації в малих муніципальних утвореннях, особливо сільських, є невідповідність сільських територіальних громад вимогам життєздатності територіальних спільнот низового рівня: кількість членів громади не менша мінімально можливого рівня, фінансова автономія, організаційно-правова незалежність, державна підтримка та захищеність, системна цілісність.

Так, сьогодні адміністративно-територіальний устрій України характеризується надзвичайною подрібненістю і об'єктивною нежиттєздатністю територіальних спільнот низового рівня. В Україні ці утворення у 2,4 раза менші ніж в Польщі за площею та у 3,8 раза за чисельністю населення. Щодо Швеції, ця відмінність є ще разючішою (відповідно, у 30 та 7,5 раза менше). До того ж, навіть з урахуванням існування великих міських територіальних громад, середня чисельність населення муніципального утворення в Україні не відповідає мінімальному рівню. Як зазначалося вище, процес подрібнення територіальних громад в Україні посилюється за останнє десятиріччя: на території України існує 10281 сільська територіальна громада, яка у своїй більшості складається з одного-двох сіл та об'єднує менше однієї тисячі населення [11].

Характеристика фінансової автономії є базовою умовою життєздатності територіальної спільноти. Вона означає, що муніципальне утворення може самостійно формувати фінансові ресурси для виконання власних повноважень, спрямованих на надання громадських послуг

населенню на рівні не нижче встановлених державою мінімальних соціальних стандартів, та здатне спрямувати частину цих ресурсів у бюджет розвитку, кошти якого використовуються на забезпечення виконання програм економічного й соціального розвитку території. Лише наявність достатніх фінансових ресурсів уможливило утримання територіальною громадою необхідної кількості об'єктів комунальної власності, що становлять матеріальну базу місцевого самоврядування. Вона визначає фінансово-економічну спроможність місцевого самоврядування, яка є основним критерієм ефективності його управлінської діяльності. Проведене дослідження показує, що фінансова база територіальних спільнот базового рівня формується на залишковій основі без врахування податкоспроможності території та не забезпечує мінімальну потребу органів місцевого самоврядування для належного виконання повноважень щодо економічного й соціального розвитку муніципальних утворень.

Вимога організаційно-правової незалежності вказує на право територіальної громади утворити органи місцевого самоврядування, які за умови діяльності в законодавчому полі держави є незалежними від органів державного управління при виконанні власних повноважень, регіональних органів місцевого самоврядування, самостійно визначають свою структуру та приймають рішення, спрямовані на розвиток підпорядкованої їм території. Формально місцеве самоврядування на рівні муніципальних утворень відповідає даній характеристиці. Однак, ресурсна слабкість більшості самоврядних органів усуває потенційні переваги організаційно-правової автономії представницької влади.

Держава як інститут, що забезпечує загальний розвиток країни, повинна правовими та фінансово-економічними засобами гарантувати зрівноважений розвиток усіх первинних територіальних утворень, забезпечувати судовий захист дотримання їх конституційних прав усіма суб'єктами владних відносин. Оцінка практики взаємовідносин органів місцевого самоврядування з районними державними адміністраціями в управлінській та фінансово-економічній сферах показує, що на первинному рівні самоврядування відсутній механізм реалізації критерію державної підтримки, не сформоване організаційне забезпечення судового захисту прав та інтересів базових територіальних громад.

Адміністративно-територіальна одиниця низового рівня не може бути штучно виокремленою частиною території країни, а повинна володіти ознаками мікрорегіону як цілісності територіально-природного, демографічно-соціального та економіко-господарського компонентів, сформованого з дотриманням критеріїв історичної визначеності, національно-етнічної однорідності та соціально-економічної доцільності. Тривалі несприятливі тенденції розвитку малих муніципальних систем зумовили порушення, розбалансування та дегармонізацію усталених зв'язків між їх підсистемами, що є причиною появи некерованих деструктивних процесів у локальному середовищі.

Дослідження існуючої ситуації у сфері адміністративно-територіального устрою України дозволило, окрім вищезазначених, виявити низку проблем [4]:

1. Існування специфічних адміністративно-територіальних утворень, на території яких розташовані декілька самостійних адміністративно-територіальних одиниць, але жителі яких не складають єдиної територіальної громади. Це створює проблему розмежування самоврядних прав різних громад, що співіснують у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці (в адміністративних межах міст загальнодержавного та обласного значення діють 35 рад малих міст).

2. Невизначеність чіткої процедури та відсутність чітких критеріїв для утворення районів, віднесення населених пунктів до категорії сіл, селищ та міст. Так, 14 містам з чисельністю населення менше 20 тис. осіб надано статус міст обласного значення, що спричинює великі диспропорції адміністративно-територіальних одиниць, неабияк ускладнює можливості управління територіями, прогнозування та встановлення стратегічних завдань розвитку.

3. Відсутність у багатьох випадках визначених меж адміністративно-територіальних одиниць або встановлення значної частини меж таких одиниць без урахування місцевих природних, історичних та інших факторів, перспектив розвитку регіонів та поселень. Це породжує постійні компетенційні суперечки між органами місцевого самоврядування та органами державної влади, зокрема, щодо права власності на землю, податків тощо.

Одним із шляхів забезпечення життєздатності базових територіальних громад, покращення соціально-економічної ситуації та створення передумов для динамізації

розвитку муніципальних утворень є проведення адміністративно-територіальної реформи, яка покликана вирішити проблему формування правових, економічних і організаційних умов для ефективної реалізації функцій місцевого самоврядування. Цей напрямок задекларований у Концепції адміністративної реформи в Україні та Концепції державної регіональної політики України, проте не розроблені практичні механізми його реалізації. Питання реформування систем адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування нерозривно пов'язані. Ефективність вирішення одного неодмінно позначиться на ефективності вирішення іншого. Як свідчить досвід європейських держав, реформування систем адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування не може бути розведене в часі. Адміністративно-територіальна реформа найперше пов'язана з процесом децентралізації, яка є змістом реформи місцевого самоврядування для Європи.

На сьогодні не існує єдиної національної Концепції проведення адміністративно-територіальної реформи. Існують проекти, розроблені громадськими та міжнародними організаціями, зокрема Концепція децентралізації державного управління та розвитку місцевого самоврядування, напрацьована Асоціацією міст України, Концептуальні засади реформи адміністративно-територіального устрою України, запропоновані Українською асоціацією місцевих та регіональних влад. Однак їх багатоманіття розпорошує увагу, тому слід сконцентруватися над розробленням урядового проекту. У всіх проектах проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні зазначено, що перший її етап покликаний забезпечити формування самодостатніх базових адміністративно-територіальних утворень, ресурсний потенціал яких дозволив би ефективно реалізовувати функції та повноваження місцевого самоврядування. Реалізація цього етапу пов'язана з трансформацією територіального устрою України.

Грунтовне вивчення проекту Закону „Про територіальний устрій України” дозволило визначити такі проблемні моменти:

1. Закон України (проект) „Про територіальний устрій України” є констатуючим документом, що характеризує основні риси майбутньої моделі територіального устрою України. Проте, він не передбачає шляхів формування такої моделі. Тому, поряд із поданим законопроектом доцільною є підготовка проекту Закону України „Про адміністративно-територіальну реформу” чи хоча б Концепції адміністративно-територіальної реформи, яка б чітко окреслила технології, часові рамки та організаційне забезпечення трансформаційних процесів. Саме з Концепції необхідно починати, адже це базовий документ, який визначає стратегічні орієнтири.

2. Реалізація представленого законопроекту потребує внесення змін до Конституції України та певної модифікації системи місцевого самоврядування, що зумовлює необхідність розгляду проекту Закону України „Про територіальний устрій України” у комплексі з проектом Закону України „Про внесення змін до Конституції України” та новою редакцією Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”. Це відповідає б принципу системності законодавчого забезпечення функціонування певного сегменту держави. В матеріалах громадського обговорення законопроекту „Про територіальний устрій України” подано викладки із проекту нової редакції Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”, в яких передбачена загальна компетенція громад; повноваження старости поселення, яке не є адміністративним центром громади; перелік територіальних підрозділів центральних органів державної виконавчої влади, які повинні бути представлені на території громади; система місцевого самоврядування на рівні громади; типові штати виконавчих органів ради громади. Вказані положення залишатимуться декларативними доти, доки не будуть підкріплені відповідними фінансово-економічними розрахунками, нормами бюджетного та фіскального права. Навіть побіжне ознайомлення з функціональним навантаженням громади, структурою органів місцевого самоврядування дозволяє стверджувати, що видатки на утримання управлінського апарату новоутворених громад перевищуватимуть видатки на утримання органів місцевого самоврядування територіальних громад, які увійдуть до складу об'єднаної громади.

3. Дискусійним є застосування деякого категоріального апарату. Так, використання категорії „адміністративно-територіальний устрій” більш чітко відображає змістове

навантаження нормативного акту, відповідає історично усталеній термінології та європейській практиці територіальної структуризації влади. Територіальний устрій включає й розмежування території на історико-етнічні регіони, враховує існування територіальних утворень зі спеціальним статусом (вільних (спеціальних) економічних зон, євро регіонів, мегаполісів, адміністративних утворень у межах зон техногенних катастроф).

4. З тексту законопроекту не є зрозумілим, чи буде і як буде відбуватися перегляд статусу існуючих поселень (сіл, селищ та міст) з врахуванням запропонованих кількісних критеріїв, адже багато селищ та міст мають чисельність населення, яка не перевищує декількох тисяч осіб, проте за характером територіальної системи більше тяжіють до поселень міського типу.

5. Упровадження категорії „поселенське утворення” може зіштовхнутися з проблемою інформаційного забезпечення, оскільки в Україні не ведеться облік хуторів, інших видів дисперсного розселення. Всі вони, відповідно до існуючої практики, входять до складу сільських чи міських поселень. Ревізія малих поселенських форм потребуватиме ґрунтовних історико-архівних та топографічних досліджень, що пов'язані зі значними часовими та фінансовими витратами.

6. Із законопроекту випливає, що основне навантаження при формуванні та трансформації адміністративно-територіальних одиниць лягатиме на Верховну Раду України, в якій цими питаннями безпосередньо займається один консультант Комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування. Тому в законопроекті необхідно обґрунтувати організаційне забезпечення нормативної діяльності у сфері регулювання адміністративно-територіального устрою країни.

7. Упровадження поняття „громада” потребує перегляду назви первинного суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади як об'єднання жителів певного населеного пункту.

8. При визначенні меж громади використовується, як домінуючий критерій, чисельність населення, що не відповідає принципу системності. У законі слід чітко виписати комплекс критеріїв, за якими повинно відбуватися об'єднання поселень в громаду.

9. Існує небезпека, що надання анклавного статусу містам-районам та містам-регіонам, які не входять до складу районів чи регіонів, в межах яких вони знаходяться, зумовлюватиме формування депресивних територій поза межами вказаних адміністративно-територіальних одиниць. Так, наприклад, місто Львів, яке отримує статус міста-регіону та найбільше підходить для виконання функцій адміністративного центру Львівської області, не входить до її складу, що негативно позначиться на управлінському та фінансовому потенціалі регіону.

10. У законопроекті дещо нелогічно використовується критерій об'єктивної неможливості надання адміністративних, соціальних чи культурних послуг на території адміністративно-територіальної одиниці нижчого рівня, оскільки гіпотетично будь-яку послугу можна надати навіть у найменшому поселенні, проте це робити нераціонально та недоцільно з огляду на ресурсні витрати. У населених пунктах до 5000 осіб не передбачено таку складову як об'єкти інфраструктури. У такому випадку слід передбачити механізм забезпечення надання послуг щоденного споживання з малим радіусом доступності та гарантування дотримання соціальних стандартів життя.

11. У низці статей (ст. 16, 19, 20) передбачено, що Кабінет Міністрів України при формуванні подання до Верховної Ради України про здійснення змін у системі адміністративно-територіального устрою повинен робити висновок про передбачувані зміни в структурі та штаті органів місцевого самоврядування. Це певною мірою порушує принцип організаційної автономії місцевого самоврядування, закріплений Європейською Хартією місцевого самоврядування. Формування структури і штату органів місцевого самоврядування не входить до компетенції органів державної виконавчої влади, а є прерогативою Верховної Ради України, яка визначає рамки організаційного забезпечення місцевого самоврядування, та безпосередньо органів місцевого самоврядування.

Висновки з даного дослідження. У дискусіях щодо адміністративно-територіальної реформи, на нашу думку, забагато уваги відводиться бюрократичному апарату, моделюванню організаційної структури влади. Проте пересічному громадянину, врешті-решт,

байдуже хто йому надаватиме послуги – органи місцевого самоврядування чи органи державної влади. У центрі реформи повинна стояти людина, якій органи влади повинні надати якісні послуги. Тому необхідно починати із розроблення соціальних стандартів життя населення, що гарантуватимуться владою. Ці параметри необхідно підкріпити джерелами матеріального та фінансового забезпечення.

Помилковим, на нашу думку, є бажання деяких політиків провести адміністративно-територіальну реформу одномоментно. Сьогодні слід зосередитися на першочерговому реформуванні первинного рівня місцевого самоврядування, який безпосередньо наближений до конкретної людини. Реформування районів та областей – справа майбутнього. До того ж, штучне перетворення апаратів обласних та районних державних адміністрацій у виконавчі органи місцевого самоврядування не вирішить проблему. Сьогодні треба вести мову про докорінну трансформацію функцій виконавчих органів у відповідності з вимогами часу.

У процесі реалізації адміністративно-територіальної реформи треба врахувати можливі сценарії її наслідків. Недоцільно опрацьовувати лише оптимістичний сценарій розвитку подій, адже проведення адміністративно-територіальної реформи пов'язане з величезним політичним, соціальним та економічним ризиком. У цьому випадку центральним органам державної влади необхідно застосувати механізм ризик-менеджменту та антикризового управління, зваживши всі „за” і „проти”.

Слід зазначити, що формування повноцінної територіальної громади за критерієм величини та чисельності населення не є самоціллю адміністративно-територіальної реформи, оскільки наявність цих характеристик не гарантує забезпечення економічного й соціального розвитку територіальних спільнот низового рівня. Результативність заходів, спрямованих на укрупнення первинних територіальних утворень, можлива лише за умов застосування у процесі управління їх комплексним розвитком підходу, який би базувався на принципах муніципального менеджменту, що успішно застосовуються в країнах Європейського Союзу. У процесі проведення адміністративно-територіальної реформи необхідно врахувати рецепти, напрацьовані світовим досвідом, адаптовані до наших реалій.

Таким чином, реформування системи адміністративно-територіального устрою, а, відповідно, й реформування системи місцевого самоврядування, повинно орієнтуватися на вирішення таких завдань [4]: законодавче визначення поняття та засад адміністративно-територіального устрою України, правового статусу і рівнів адміністративно-територіальних одиниць, порядку вирішення органами державної влади та органами місцевого самоврядування питань територіального устрою; встановлення критеріїв утворення адміністративно-територіальних одиниць; спрощення системи адміністративно-територіального устрою; оптимізацію класифікації адміністративно-територіальних одиниць; чітке визначення меж адміністративно-територіальних одиниць; децентралізацію владних повноважень, визначення чіткої схеми розподілу повноважень між органами влади на територіальному рівні; вдосконалення бюджетних відносин та податкової системи, вироблення більш раціональних механізмів перерозподілу фінансів; підтримку депресивних територій тощо, а відтак, формування організаційно, фінансово та матеріально спроможної виконувати як власні, так і делеговані державою функції територіальної громади; створення умов для поліпшення життя населення; забезпечення просторово-часової рівнодоступності всіх громадян (незалежно від місця їх проживання) до ресурсів розвитку людського потенціалу, включаючи весь комплекс соціально-культурних закладів з надання різноманітних послуг (у сфері освіти, культури, медичного обслуговування, торгівлі тощо); додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання; ефективне використання природного, економічного, трудового, наукового та іншого потенціалу територій.

Адміністративно-територіальна реформа є хірургічним втручанням у державний організм, що об'єктивно визначає важливість зваженого і науково обґрунтованого підходу до її проведення. У процесі адміністративно-територіальної реформи не просто перекроюватимуться адміністративні межі, а порушуватимуться усталені історичні управлінські та економічні зв'язки. У центрі реформи має стояти не „територія”, а Людина як найвища цінність Української держави, забезпечення добробуту якої є місією функціонування

владного апарату. Комплексний підхід до вивчення проблеми реалізації адміністративно-територіальної реформи становитиме подальше поле перспективних наукових досліджень у цій сфері.

Література

1. Гладкий О.В. Менеджмент регіонального розвитку : навч. посібник / О.В. Гладкий. – К. : Академвидав, 2013. – 248 с.
2. Данилишин Б. Село на нашій Україні. Чи вбережемо? / Б. Данилишин // Урядовий кур'єр. – 2002. – 22 жовтня. – С. 10.
3. Долішній М. Нові підходи до територіального управління / М. Долішній // Урядовий кур'єр. – 2002. – 26 лютого. – С. 6.
4. Заєць А. Законодавче забезпечення реформи місцевого самоврядування і адміністративно-територіального устрою в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://region.odessa.gov.ua/Main.aspx?sect=Page&IDPage=2851&id=1>
5. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України : навчальний посібник / В.І. Кравченко. – К. : Т-во "Знання", КОО, 1999. – 487 с.
6. Нудельман В. Стратегічний план використання території України / В. Нудельман // Урядовий кур'єр. – 2002. – 5 квітня. – С. 5.
7. Мельник А.Ф. Управління розвитком муніципальних утворень: теорія, методологія, практика : монографія / А.Ф. Мельник, Г.Л. Монастирський. – Тернопіль: Економічна думка, 2007. – 476 с.
8. Організаційно-економічний механізм розвитку регіону: трансформаційні процеси та їх інституційне забезпечення: монографія / кол. авт. ; за ред. д.е.н., проф. А.Ф. Мельник. – Тернопіль: Економічна думка, 2003. – 608 с.
9. Мельник А.Ф. Муніципальний менеджмент : підручник / Мельник А.Ф., Монастирський Г.Л., Дудкіна О.П. ; за ред. А.Ф. Мельник. – Тернопіль, 2013. – 363 с.
10. Монастирський Г.Л. Модернізаційна парадигма управління економічним розвитком територіальних спільнот базового рівня: монографія / Г.Л. Монастирський. – Тернопіль: Вид-во «Економічна думка» ТНЕУ, 2010. – 464 с.
11. Місцевий розвиток за участі громади: монографія. У 2 т. – Том 1. Теоретичні основи сталого місцевого розвитку, орієнтованого на громаду ; за заг. редакц. Петрушенка Ю.М. – Суми: Університетська книга, 2013. – 352 с.
12. Реформа для людини. Збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. – Київ, 2005. – 240 с.

References

1. Hladkyi, O.V. (2013), *Menedzhment rehionalnoho rozvytku* [Management of regional development], tutorial, Akademvydav, Kyiv, Ukraine, 248 p.
2. Danylyshyn, B. (2002), "Village in our Ukraine. Could we save it?", *Uriadovyi kurier*, Kyiv, Ukraine, p. 10
3. Dolishnii, M.I. (2002), "New approaches to regional administration", *Uriadovyi kurier*, Kyiv, Ukraine, p. 6
4. Zaiets, A. "Legislative support of the ukrainian local government and administrative-territorial structure reform", available at: <http://region.odessa.gov.ua/Main.aspx?sect=Page&IDPage=2851&id>
5. Kravchenko, V.I. (1999), *Mistsevi finansy Ukrainy* [Local finance of Ukraine], tutorial, Znaniia, Kyiv, Ukraine, 487 p.
6. Nudelman, V. (2002), "Strategic Plan for using Ukrainian territory", *Uriadovyi kurier*, Kyiv, Ukraine, p. 5
7. Melnyk A.F., Monastyrskiy, H.L. (2007), *Upravlinia rozvytkom munitsypalnykh utvoren: teoriia, metodologiia, praktyka* [Management of municipalities: theory, methodology, practice], monograph, Ekonomichna dumka, Ternopil, Ukraine, 476 p.
8. Edited by Melnyk A.F. (2003), *Orhanizatsiino ekonomichniy mekhanizm rozvytku regionu: transformatsiino protsesy ta ikh instytutysiine zabezpechennia* [Organizational and economic mechanism of the region development: transformation processes and institutional

support], monograph, Ekonomichna dumka, Ternopil, Ukraine, 608 p.

9. Melnyk, A.F., Monastyrskyi, H.L., Dudkina, O.P. (2013), *Munitsypalny menedzhment* [Municipal Management], textbook, Ternopil, Ukraine, 363 p.

10. Monastyrskyi, H.L. (2010), *Modernizatsiina paradyhma upravlinnia ekonomichnym rozvytkom terytorialnykh spilnot bazovoho rivnia* [The paradigm's modernization of economic development management of baseline territorial communities], monograph, Ekonomichna dumka, Ternopil, Ukraine, 464 p.

11. Petrushenko, Yu.M. (2013), *Mistsevyi rozvytok za uchasti hromady* [Local development of community], monograph, Universytetska knyha, Sumy, Ukraine, 352 p.

12. *Reforma dlia liudyny* [Reform to humans], (2005), The Proceedings of the ways to implement the administrative-territorial reform in Ukraine", Kyiv, Ukraine, 240 p.

УДК 332.142

Панкова А.Ю.,
к.е.н., доцент кафедри менеджменту
Запорізькій національній технічній університет

ПЕРЕДУМОВИ І ПРІОРИТЕТИ ФОРМУВАННЯ СОЦІАЛЬНО ОРІЄНТОВАНОЇ СТРУКТУРИ ЕКОНОМІКИ ВЕЛИКОГО ПРОМИСЛОВОГО МІСТА

Pankova A.Yu.,
can. sc. (econ.), assistant professor of management department
Zaporozhye National Technical University

PREREQUISITES AND PRIORITIES OF FORMATION OF SOCIALLY ORIENTED ECONOMIC STRUCTURE OF THE LARGE INDUSTRIAL CITY

Постановка проблеми. На даному етапі всі крупні міста динамічно розвиваються, стають урбанізованими центрами тяжіння та зосередження населення, виробництва, торгівлі, транспорту, інформації та концентрації різних видів діяльності. У них відбуваються процеси перетворення архітектурної, планувальної, соціальної, економічної структури, появи нових складових елементів, викликаних епохою інноваційних змін. Сучасний характер економічних реформ обумовив низку проблем, серед яких: скорочення обсягів промислового виробництва, збільшення темпів безробіття, зниження рівня життя населення, погіршення стану соціальної сфери, що спричинило об'єктивну необхідність структурних перетворень та змін в економіці великого промислового міста. У таких умовах траєкторія розвитку міста залежить від інтенсивності структурних змін. Структурні зрушення змінюють внутрішню побудову системи міського господарства, взаємозв'язки між її елементами, трансформують інтегральні властивості системи міської економіки. Економіка великого міста суттєво змінюється в умовах розвитку ринкових відносин, при цьому головною проблемою стає управління розвитком послуг містообслуговуючих соціальних комплексів, що є галузями та організаціями, котрі забезпечують реалізацію соціальних потреб населення. У зв'язку з цим особливої актуальності набуває наукове завдання щодо дослідження структурних змін у великому промисловому місті в якості зміни парадигми економічного розвитку — перехід від індустріальної сфери в постіндустріальну - у сучасних умовах одним з ключових питань постає динамічність змін у розвитку послуг соціальної інфраструктури.