

# ЗАГАЛЬНІ ПИТАННЯ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ, ЇЇ ЕКОНОМІКИ ТА ПІДПРИЄМНИЦТВА

УДК 332.14

JEL Classification: R58

## РОЗВИТОК ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: БАЛАНС ПРІОРИТЕТІВ

Євдокімов О.В.

Харківський національний університет міського господарства ім. О.М. Бекетова

**Анотація.** Стаття присвячена актуальній проблемі становлення та розвитку територіальних громад в Україні. Проаналізовано сучасні дослідження з цього питання вітчизняних та закордонних дослідників. Виявлено недосконалість вітчизняного законодавства щодо розмежування повноважень суб'єктів публічного адміністрування різних типів та рівнів, а саме: повне дублювання повноважень місцевих державних адміністрацій органами місцевого самоврядування, виконання органами місцевого самоврядування функцій виконавчої влади, підконтрольність місцевих державних адміністрацій радам відповідного рівня у питаннях реалізації комплексних програм виконання бюджету та можливість вирішення органами місцевого самоврядування питань державної політики. Визначені: необхідність удосконалення нормативної бази регламентації повноважень та діяльності територіальних громад; джерела формування економічної бази функціонування та розвитку громад, а саме: рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад; характеристика спроможності громади, а саме: достатність місцевих джерел наповнення бюджету, інфраструктурних та кадрових ресурсів для вирішення органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади; місце Єдиного податку у формуванні місцевого бюджету та заходи щодо розвитку підприємництва; принципи та напрями реалізації видатків з місцевого бюджету; етапи управління розвитком територіальних громад, а саме: формування нормативної бази, плану, ресурсної бази розвитку, формування принципів та визначення напрямів видатків з бюджету територіальної громади, формування механізму контролю ефективності використання її ресурсів.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, спроможність, розвиток громади, економічна база, розмежування повноважень.

## THE DEVELOPMENT OF MUNICIPALITIES: BALANCE OF PRIORITIES

Oleksandr Ievdokimov

Oleksii Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv

**Summary.** The article is devoted to the actual problem of the formation and development of municipalities in Ukraine. The modern researches on domestic and foreign researchers on this issue are analyzed. The imperfection of domestic legislation regarding the delimitation of the powers of the subjects of public administration of different types and levels was revealed, namely: full duplication of powers of local state administrations by local self-government bodies, performing executive functions by local self-government bodies, local state administrations' control over the councils of the relevant level in the implementation of integrated programs execution of the budget and the possibility of solving issues of the state government by local self-government bodies. Defined: the need to improve the regulatory framework for regulating the powers and activities of municipalities; sources of formation of the economic base of the functioning and development of communities, namely: movable and immovable property, revenues of local budgets, other funds, land, natural resources that are in communal ownership of rural municipalities, settlements, cities, urban areas, as well as objects their joint property, being in the management of district and regional councils; a characteristic of community capacity, namely: the adequacy of local sources of budget filling, infrastructure and human resources for solving local government issues of the law, in the interests of the community; the place of the Single Tax in the formation of the local budget and measures for the development of entrepreneurship; principles and directions of realization of expenditures from the local budget; Stages of management of development of municipalities, namely: formation of normative base, plan, resource base of development, formation of principles and definition of the directions of expenditures from the budget of the municipality, the formation of a mechanism for monitoring the effectiveness of the use of its resources.

**Keywords:** local self-government, capacity, municipality development, economic base, division of powers.

**Постановка проблеми.** Українська держава активно рухається у напрямку демократизації публічної влади, тобто зменшення управлінської ролі державної влади та збільшення місцевої. Як зазначають провідні дослідники демократичного управління з економічного боку, реалізація даного процесу є неможливою без оптимізації управлінських повноважень та ресурсів муніципальних утворень, що і є об'єктом дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** З вітчизняних дослідників розгляду даної проблеми присвятили свої роботи С. Майстро [1], О. Михальова [2], С. Серьогін, Ю. Шаров, Є. Бородін, Н. Гончарук [3] та багато інших. Серед закордонних розробників даного питання особливої уваги заслуговують праці таких авторів, як Л. Апплеярд (L. Appleyard) [4], А. Аффлек (A. Affleck) [5], С. Бейлі (S. Bailey) [6], Х. Бінсвангер (H. Binswanger) [7], Г. Хофстеде (G. Hofstede) [8], А. Лейшон (A. Leyshon) [9].

**Невирішені складові загальної проблеми.** Не дивлячись на те, що роботи вітчизняних дослідників та проекти уряду містять численні програми та рекомендації щодо поліпшення економічного стану суб'єктів місцевого самоврядування, рівень соціально-економічної розвитку більшості з них залишається недостатнім для самостійного забезпечення потреб населення, а отже питання створення бази матеріального та фінансового забезпечення громади потребує подальшого вивчення.

**Метою** даної роботи є формування етапів функціонування та розвитку територіальних громад (ТГ).

**Виклад основного матеріалу** Як зазначають автори колективної монографії «Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти»: «...очолює перелік передумов забезпечення інноваційного розвитку ТГ саме нормативно-правове регулювання бюджетної децентралізації, яке окреслює рамкові умови діяльності державних інститутів, місцевих органів управління, громадян» [3]. С. Майстро у одній з своїх робіт описує найбільш актуальні проблеми у сфері розмежування повноважень між органами публічної влади різних рівнів наступним чином:

«По-перше, в процесі аналізу законодавчої бази виявляється, що повноваження місцевих державних адміністрацій повністю дублюються органами місцевого самоврядування (МС). Недостатньо використаний при розробці законів про місцеві державні адміністрації та МС досвід зарубіжних країн щодо чіткого розмежування об'єктів управління. Таким чином, мова йде про так звані протиріччя в сфері компетенції.

По-друге, слід сказати про принцип розподілу влад, коли органи МС, не будучи органами виконавчої влади, мають права і виконують функції виконавчої влади.

По-третє, місцеві державні адміністрації підконтрольні і підзвітні радам відповідного рівня, ради контролюють реалізацію комплексних програм, виконання бюджету тощо. Крім того, вони заслуховують звіти голови місцевої державної адміністрації, його заступників, керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів державної адміністрації. В той же час міський, селищний, сільський голова підзвітні лише територіальній громаді, а рада підконтрольна лише на стільки, на скільки депутати підзвітні своїм виборцям на округах.

По-четверте, існують протиріччя в сфері делегування повноважень. Згідно законодавства держава делегує частину своїх функцій органам МС. Внаслідок цього ради вирішують питання не лише місцевого характеру, але і питання державної політики, оскільки в законі не вказується конкретні особливості поняття “питання місцевого значення”, що дає змогу трактувати його в залежності від ситуації. Районні та обласні ради делегують місцевим державним адміністраціям низку повноважень. За умови відсутності у районної та обласної ради виконавчого органу це призводить до перетворення місцевих державних адміністрацій у виконкоми рад.

По-п'яте, за законодавством, сільський, селищний голова обирається членами територіальної громади. Голова обласної та районної ради обирається на сесії з числа депутатів. Голова місцевої державної адміністрації призначається Президентом України за поданням Кабміну України, однак Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” закріпив за радою право внесення кандидатури на посаду голови місцевої державної адміністрації а також право висловлювати йому недовіру. У разі виявлення недовіри Президент України звільняє голову місцевої державної адміністрації з посади. Отже, голова місцевої державної адміністрації перебуває у жорсткій залежності від ради, і повинен в своїй діяльності опікуватися перш за все потребами ради, а не держави» [1].

Як видно з вищезазначеного уривку, в якості однієї з ключових проблем управління на місцях С. Майстро підкреслює надто сильний вплив суб'єктів місцевої публічної влади на питання державної компетенції, що виникає внаслідок недосконалості тієї частини вітчизняного законодавства, що має на меті розмежування повноважень між суб'єктами місцевого управління.

Таким чином, в якості необхідної передумови – а отже, етапу розвитку ТГ – автор виділяє формування нормативно-правової бази, що чітко та в повному обсязі закріплювала б повноваження та регламентувала діяльність ТГ та характер її взаємодії з іншими суб'єктами територіального управління, що сприяло б економії ресурсів, які за інших умов витрачаються на фінансування заходів, що не мають входити до компетенції органів МС.

Разом з тим, до списку необхідних передумов сталого розвитку ТГ входить його ресурсне забезпечення, джерела якого визначаються законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»: «матеріальною і фінансовою основою МС є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності ТГ сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад»[10]. Необхідний ступінь забезпеченості громади ресурсами, у свою чергу, визначається Методикою формування спроможних територіальних громад: «Спроможною ТГ є така громада, в якій місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади» [11].

Левову частку доходів як державних, так і місцевих бюджетів, складають податки і збори відповідного рівня, а з усіх податків, закріплених за місцевими бюджетами, найбільший фінансовий потенціал мають варіації єдиного податку для юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, адже їх абсолютне значення є прямо пропорційним обороту суб'єктів підприємництва. Більше того, саме підприємництво є одним з найбільш ефективних інструментів мобілізації максимального обсягу ресурсів громади, у тому числі трудових. З урахуванням першочерговості задоволення потреб населення з подальшим розвитком ТГ розглянемо розвиток малого та середнього підприємництва як підґрунтя для управління її функціонуванням та розвитком. Дослідниця О. Михальова виділяє наступний перелік заходів розвитку малого та середнього підприємництва:

- «1. Розвиток конкуренції на локальних ринках:
  - Впровадження Стандарту розвитку конкуренції;
  - Обмеження права створення і збереження державних і муніципальних підприємств і установ на конкурентних ринках;
  - Розробка банків «готових рішень» для ефективного ведення бізнесу.
2. Підтримка МСП в соціальній сфері:
  - Зняття обмежень на входження нових компаній на ринок соціальних послуг;
  - Додаткові механізми підтримки суб'єктів МСП, що здійснюють діяльність в галузі соціального підприємництва.
3. Стимулювання попиту на продукцію МСП:
  - Впровадження простих і зрозумілих способів закупівель, формування єдиних закупівельних політик;
  - Впровадження технологій електронних торгів;
  - Розробка стандартів здійснення закупівель у МСП;
  - Методичне сприяння МСП для участі в закупівлях;
  - Організація заходів, спрямованих на підвищення рівня технологічної та організаційної готовності малих і середніх підприємств до участі в закупівлях.
4. Розвиток торгівлі та споживчого ринку:
  - Врахування потреб МСП в сфері торгівлі при проектуванні і реалізації проектів міського транспорту, громадських просторів, житлових мікрорайонів;
  - Розвиток ярмаркової торгівлі (в т.ч. ярмарків вихідного дня);
  - Розвиток автоматизованих форм торгівлі;
  - Організація сучасних сільськогосподарських і продовольчих ринків;
  - Розвиток дистанційної торгівлі, системи електронних платежів;
  - Розвиток франчайзингу;
  - Розвиток багатоформатної торговельної інфраструктури, насамперед немережових об'єктів МСП» [2].

Іншою важливою передумовою ефективного управління розвитком є раціональність розподілу фінансових ресурсів, накопичених станом на певний звітний період. Що характерно, її досягнення потребує наявності системи принципів планування фінансування проектів і програм, спрямованої на максимізацію його ефективності. Автор пропонує наступний перелік принципів планування:

- 1) Принцип наукової об'єктивної обґрунтованості усіх підходів;
- 2) Принцип врахування демографічних тенденцій регіону;
- 3) Принцип врахування соціокультурних чинників;
- 4) Принцип наявності чітко визначених цілей та напрямків розвитку регіону;
- 5) Принцип забезпечення наявних основоположних потреб жителів громади;
- 6) Принцип задоволення потреб нинішнього покоління без нанесення шкоди можливостям майбутніх поколінь задовольняти свої потреби.
- 7) Принцип врахування потенційного розвитку зовнішньоекономічних зв'язків з іншими територіальними громадами.

Окрім визначення принципів реалізації видатків важливою умовою ефективізації витрачання ресурсів є визначення його напрямів. На думку авторів «Методичного посібника для розробників проектів інфраструктурного розвитку об'єднаних територіальних громад» перелік першочергових для ефективного функціонування громади напрямів фінансування має наступний вигляд:

- 1) Розвиток складових інформаційного управління
- 2) Підвищення ефективності адміністративної діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, налагодження системи здійснення процедур адміністративного спрямування на основі застосування сучасних алгоритмів управлінської діяльності
- 3) Здійснення комплексних заходів із запровадженням енергозберігаючих технологій та раціонального використання наявних ресурсів у процесі ремонту та реконструкції будівель та споруд комунальної власності
- 4) Розбудова, реконструкція та оновлення дорожньо-вуличної інфраструктури
- 5) Благоустрій та безпека населених пунктів
- 6) Розвиток сучасних форм управління комунальною інфраструктурою та забезпечення автоматизації виробничо-технологічних процесів у комунальному господарстві [12].

Таким чином, автор пропонує наступні етапи управління розвитком ТГ:

- 1) Формування нормативної бази розвитку;
- 2) Формування принципів розвитку;
- 3) Формування плану задоволення потреб населення;
- 3) Формування плану розвитку;
- 4) Формування ресурсної бази розвитку;
- 5) Фінансування розвитку;
- 6) Формування механізму аналізу та контролю ефективності використання принципів та стратегії розвитку.

**Висновки.** Таким чином, пріоритетною проблемою розвитку територіальних громад є гармонізація їх фінансової та нормативно-правової складових. Запропоновано перелік заходів з ефективізації розвитку об'єднаної територіальної громади з урахуванням збалансованого задоволення потреб населення та першочерговості факторів, здатних вплинути на даний процес.

#### **Перелік посилань**

1. Майстрас.В. «Розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-1/doc/4/05.pdf>

2. Михалёва О.В. «Стратегия развития малого и среднего предпринимательства на период до 2030 года» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/strategiya-razvitiya-malogo-i-srednego-predprinimatelstva-na-period-do-2030-goda>

3. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія / С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородін, Н. Т. Гончарук [та ін.] ; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016. – 276 с.;

4. Appleyard L. Community Development Finance Institutions (CDFIs): Geographies of financial inclusion in the US and UK / L. Appleyard // *Geoforum*. – 2011. – №42. – P. 250–258.

5. Affleck A. *Community development finance: a neo-market solution to financial exclusion?* / A. Affleck, M. Mellor // *Journal of Social Policy*. – 2006. – №35(2). – P. 303–310.
6. Bailey S. J. *Strategic Public Finance* / S.J. Bailey. – Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004, P. 201-209.
7. Binswanger H.P. *Scaling Up Community-Driven Development – Theoretical Underpinnings and Program Design Implications* / H. P. Binswanger, S. Aiyer Swaminathan // *Policy Research Working Paper*. – 2003. – № 3039. – Washington, DC: World Bank Africa Regional Office, P. 35-42.
8. Hofstede G. *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations Across Nations* / G. Hofstede. – Thousand Oaks CA, 2nd Edition: SAGE Publications, 2001. – 596 p.
9. Leyshon A. *Access to financial services and financial infrastructure withdrawal: problems and policies* / A. Leyshon, N. Thrift // *Area*. – 1994. – №26 (3). – P. 268–275.
10. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». – К. : Парлам. вид-во, 1997. – 104 с.
11. Методика формування спроможних територіальних громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=248117469&cat\\_id=246711250](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248117469&cat_id=246711250)
12. Методичний посібник для розробників проектів інфраструктурного розвитку об'єднаних територіальних громад [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/MethodicalHandbook\\_2016\\_web.pdf](http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/MethodicalHandbook_2016_web.pdf)

Стаття надійшла: 31.05.2017 р.

Рецензент: д.е.н., проф. Дмитрієв І.А.

Рецензент: д.е.н., проф. Іванілов О.С.



УДК 332.122: 33.012.8 – 045.45

JEL Classification: L22, L73

## ХОЛДИНГОВІ СТРУКТУРИ ЯК ФАКТОР РОЗВИТКУ РЕГІОНАЛЬНОГО ЛІСОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ

Пітюлич М. М., д.е.н., доцент

Попик М. М., аспірант

ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

**Анотація.** Обґрунтовано доцільність стратегічного партнерства підприємств лісопромислового комплексу, їхньої інтеграції в рамках єдиного технологічного ланцюжка з метою забезпечення конкурентних переваг та ефективного розвитку. Аргументовано, що однією з форм цього партнерства є створення вертикально інтегрованої структури холдингового типу.

Встановлено, що інтеграція – це не тільки процес об'єднання вже існуючих на ринку підприємств (об'єднання, поглинання одного підприємства іншим). Інтеграційні процеси в широкому розумінні включають також інтеграцію в існуюче підприємство (або об'єднання підприємств) нових стадій технологічного процесу (передуючих або послідуєчих) з відповідною розбудовою необхідної виробничої інфраструктури.

Визначено, що вертикальна холдингова лісопромислова структура – це складна організаційна система з єдиним центром управління і замкнутим процесом виробництва лісопродукції, яка об'єднує підприємства різних стадій єдиного технологічного циклу (заготівлі, переробки, виробництва і продажу виробів з деревини), пов'язаних між собою матеріальними, фінансовими та інформаційними потоками.

Виявлені переваги функціонування регіонального лісопромислового комплексу: можливість створення замкненої виробничої структури з автономними джерелами сировини і цільовими ринками збуту; оптимізація використання обладнання, сировинної бази і продукції переробки на кожному етапі виробництва; можливість чіткого оперативного управління загальним комплексом виробництва за рахунок налагодженого збору і аналізу інформації; збереження оперативного управління і господарської самостійності на рівні підприємства та більш гнучке реагування на коливання кон'юнктури ринку.

Відзначені позитивні аспекти функціонування лісопромислового холдингу для регіону і місцевих громад: недопущення тінізації регіонального ринку деревини; підвищення рівня соціально-економічного розвитку відповідних адміністративних районів та області в цілому; посилення конкурентної боротьби на регіональному ринку лісопродукції, що сприятиме зниженню цін та підвищенню якості продукції; перспективи створення нових робочих місць та залучення громадян до сезонних робіт на підприємствах холдингу; можливість реалізації важливих соціальних проектів місцевого значення.