

УДК 338.24:352(477.87)
JEL R51, R58

В. П. Мікловда

доктор економічних наук, професор, член-кореспондент
НАН України, завідувач кафедри економіки підприємства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет», м. Ужгород
e-mail: vasyk.miklovd@uzhnu.edu.ua
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8018-289X>

М. І. Пітюлич

доктор економічних наук, професор, завідувач відділу
перспективного розвитку сільських територій Закарпатського
регіонального центру соціально-економічних і гуманітарних
досліджень НАН України, м. Ужгород
e-mail: pitjulich_mi@ukr.net
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2939-6056>

С. В. Сембер

кандидат економічних наук, доцент, директор Закарпатського
регіонального центру соціально-економічних і гуманітарних
досліджень НАН України, м. Ужгород
e-mail: olga.stepan53@gmail.com
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3299-9309>

**ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ЕКОНОМІЧНОЇ
КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

Запропоновано підходи до формування механізму економічної координації діяльності об'єднаних територіальних громад. Необхідність формування механізму координації економічної діяльності об'єднаних територіальних громад є наслідком розуміння того, що локальні (група) і регіональні процеси взаємозв'язані і взаємозалежні, співвідносяться як частина і ціле, що є умовою забезпечення цілісності та інтегрованості регіональної економіки. На основі аналізу світового досвіду обґрунтовано, що одним з ефективних інструментів розв'язання проблеми взаємозалежності громад є посилення економічної координації їх господарської діяльності, що дозволяє узгодити їх інтереси, мобілізувати наявний ресурсний потенціал на розв'язання ключових проблем їх життєдіяльності. Значна увага приділена обґрунтуванню чинників, які зумовлюють необхідність міжтериторіальної економічної координації ОТГ у сфері економічної діяльності, реалізації соціальної політики, раціонального природокористування, що географічно межують і взаємодіють між собою. З'ясовано принципи, форми та методи економічної координації, які дозволяють на партнерських засадах сприяти розвитку міжтериторіальної кооперації, утворенню партнерств, формуванню різних інтеграційних формувань, кластерів тощо.

Ключові слова: об'єднані територіальні громади, координація, механізм, взаємодія, інтереси, розвиток.

Miklovd V., Pityulych M., Sember S. THEORETICAL APPROACHES TO THE FORMATION OF THE MECHANISM OF ECONOMIC COORDINATION OF THE UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES' ACTIVITY

Currently the major task of administrative and territorial reform in Ukraine is the decentralization of the system of public authorities, which aims to ensure that the united territorial communities (UTC) have both their own and delegated capacities that allow them to solve major local development problems. The abovementioned boosts the scientists' interest in the research of the UTCs' living activity processes, which are mostly oriented at improvement of legislative provision of local governance, development of the network of social and cultural infrastructure, forming of favourable business environment and involvement in active entrepreneurship activity. At the same time, such an important problem as coordination of economic activity between territorial communities in conditions of their mutual interdependence hasn't been examined properly. This strengthens the scientific community's attention to forming of efficient mechanisms of economic coordination between territorial communities as an important instrument of alignment of their common interests with the view of efficient use of their development capacity. The paper aims to outline conceptual approaches to forming of the mechanism of economic coordination between territorial communities. The approaches to the formation of the mechanism of economic coordination of the united territorial communities' activity are proposed. The need for the formation of the mechanism for coordination the economic activity of the united territorial communities stems from the fact that local and regional processes are interconnected and interrelated; they are correlated as a part and whole, which is a condition for ensuring the integrity and integration of the regional

economy. Based on the analysis of world experience, it is substantiated that strengthening the economic coordination of communities' economic activity is one of the effective tools for solving the problem of their interdependence, which allows to align their interests and to mobilize the available resource potential for solving key problems of their life. Considerable attention is paid to the substantiation of the factors that determine the need for inter-territorial economic coordination of geographically close and cooperating united territorial communities in the sphere of economic activity, implementation of social policy, rational environmental management. The authors reveal the principles, forms and methods of economic coordination, which allow promotion of the development of inter-territorial cooperation, formation of partnerships, creation of various integration formations, clusters, etc on the basis of partnership.

Keywords: *united territorial communities, coordination, mechanism, interaction, interests, development.*

Постановка проблеми. Сьогодні головним завданням під час проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні є децентралізація системи публічної влади, метою якої є закріплення за об'єднаними територіальними громадами (ОТГ) як власних, так і делегованих повноважень, що дозволяють їм вирішувати основні проблеми місцевого розвитку.

Звідси підвищений інтерес вчених до дослідження процесів життєздатності ОТГ, які здебільшого зорієнтовані на удосконалення нормативно-правового забезпечення місцевого самоврядування, розбудови мережі соціально-культурної інфраструктури, формування сприятливого бізнес-середовища, залучення населення до активної підприємницької діяльності. Водночас така важлива проблема, як координація економічної діяльності між територіальними громадами в умовах їх взаємозалежності не отримала належного розвитку. Зазначене посилює увагу наукової спільноти до формування ефективних механізмів економічної координації між територіальними громадами як важливого інструменту узгодження їх спільних інтересів для ефективного використання потенціалу їх розвитку.

Аналіз останніх досліджень. З огляду на важливість проблеми децентралізації влади, зміщення акценту вирішення ключових проблем економічної життєдіяльності на рівень ОТГ провідними вченими-регіоналістами країни здійснено серйозні напрацювання в сфері розвитку місцевого самоврядування. Проблеми розвитку ОТГ знайшли широке відображення у працях В. Гоблика, П. Жука, В. Кравціва, М. Мельник, Г. Монастирського, Л. Муркович, Ю. Наврузова, С. Слави, І. Сторонянської та ін.

Водночас у наявних дослідженнях не достатньо розкрито проблема економічної координації діяльності об'єднаних територіальних громад, що потребує наукових підходів до формування ефективних механізмів їх взаємодії.

Метою статті є окреслення концептуальних підходів до формування механізму економічної координації між територіальними громадами.

Основні результати дослідження. Останнім часом у контексті питання про реформування адміністративно-територіального устрою країни та її регіонів особливої ваги набуває проблема

формування об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Цей процес іде зі значними потугами, набуваючи часом конфронтаційного характеру, що значно гальмує розвиток громад і певною мірою дискредитує саму ідею формування ОТГ, на тлі їх успішного функціонування в сусідніх із Закарпаттям країнах. Прикладом може слугувати Польща, де територіально-адміністративна реформа виявилася найуспішнішою і відкрила простір для реалізації реформ в інших сферах життєдіяльності країни.

На жаль, у нас формування ОТГ уже на старті цього процесу практично звелось до фінансового аспекту, на ґрунті чого відбувався поділ громад на самодостатні, тобто спроможні забезпечувати відтворення життєдіяльності, та фінансово проблемні, що поставило під сумнів саму необхідність їх створення. Як наслідок, станом на жовтень 2018 року в Україні існує всього 830 ОТГ, на території яких проживає 7,1 млн осіб, що становить близько 20% всього населення країни [3, с. 3].

Не заперечуючи важливості монетарної складової для успішного забезпечення життєдіяльності громади, відзначимо, що через складність і множинність проблем, які розв'язуються на рівні нових громад, зазначена проблема виходить далеко за межі фінансових відносин і вимагає задіяння низки складових глибинного характеру, без урахування яких успішне функціонування ОТГ є проблематичним. Розглядаючи це положення стосовно Закарпаття, відзначимо низку специфічних об'єктивних ознак, які не можуть бути проігноровані при формуванні ОТГ.

Зупинимось лише на найважливіших.

Закарпаття є найменш урбанізованим регіоном держави, де частка сільського населення удвічі перевищує середньоукраїнський показник. Це означає, що основу ОТГ будуть становити сільські громади, переважна більшість яких потрапляє до категорії проблемних. По-друге, Закарпаття є поліетнічним регіоном, де співіснують різні етноси, з властивими їм культурою, традиціями господарювання, трудовою мобільністю, ментальністю і т.д., що обов'язково повинно бути враховано при формуванні меж громади.

Не менш важливою ознакою є територіальна вертикальна зональність Закарпатської області, що включає низинну, передгірну та гірську природно-економічні зони. Факт зональності ставить у нерівні умови господарювання суб'єкти підприємницької

діяльності. Насамперед це стосується гірської зони, де через об'єктивні причини трансакційні витрати є вищими, що позначається на доходах, а отже, зменшує надходження до бюджетів громад, що вимагає вжиття спеціальних заходів їх підтримки з боку держави.

Перелічені чинники, що зумовлюють специфіку області, є добре відомі. Вони важливі не самі по собі, а тим, який висновок слід зробити з їх аналізу при формуванні ОТГ нового типу, щоб зняти напруженість.

Не применшуючи важливості монетарної, кредитної та податкової політики держави при формуванні ОТГ, зупинимося на не менш важливих проблемах, які залишаються поза увагою, однак значною мірою впливатимуть на успішність функціонування об'єднаних громад.

Перше – аналіз вищезазначених чинників підводить до висновку, що формування ОТГ не може здійснюватися за одним лекалом. Потрібен індивідуальний підхід до формування кожної громади, цей процес повинен супроводжуватися активною роз'яснювальною роботою серед населення із залученням місцевої еліти, інтелігенції, підприємців. Така робота вкрай важлива, тому що адміністративна реформа є болючою, вона зачіпає не просто певний рівень господарювання або окремі верстви населення, а скоріше сформований протягом тривалого часу спосіб життя, продукуючи нові цінності та відхід від утриманських настроїв. Ключем до успішного функціонування громади є підвищення соціальної активності населення, кожного жителя громади зокрема, формування ринкової свідомості та стандартів поведінки суб'єктів господарювання, адекватних новим економічним умовам, становлення нової системи соціальної взаємодії, що сприяє виявленню і використанню внутрішніх резервів та важелів розвитку громади. Це закладає надійний фундамент під економічну модель громади та її базові складові – трудові відносини, професіоналізм, мораль, етику, довіру. Ці компоненти визначають суть, природу та ідеологію економічної організації громади, а відповідно і мету – забезпечення стійкого економічного зростання і на цій основі – підвищення добробуту людей. Щоправда, розв'язання цієї проблеми – не одномоментний акт, а тривалий процес, пов'язаний зі зміною світогляду, мислення й менталітету населення.

Другий важливий момент – це розуміння того, що локальні (громада) і регіональні процеси взаємозв'язані та взаємозалежні, співвідносяться як частина і ціле, забезпечуючи цілісність та інтегрованість регіональної економіки, що є важливою умовою її конкурентоспроможності. Зазначене знаходить свій прояв у забезпеченні відтворювальних процесів, спільності економічних інтересів, взаємної заінтересованості в ефективному функціонуванні регіонального господарства,

раціональному використанні природних і людських ресурсів. Тому поділ громад на спроможні (самодостатні) та проблемні (економічно слабо розвинуті) з позиції відтворювальності і цілісності містить значну дозу умовності і трансформується в проблему, яка виходить за межі просторової локалізації громад, набуваючи загальнодержавного значення. Цілком очевидно, що в короткостроковому періоді на старті окремі об'єднані територіальні громади отримають певні преференції, значною мірою за рахунок чинників, які не завжди від них залежать, до того ж не пов'язані з ефективністю їх господарювання, а є наслідком глибоких деформацій у розміщенні продуктивних сил у просторовому аспекті, концентрації економічного потенціалу переважно в обласних центрах та містах обласного підпорядкування. Тому, якщо вони не бажають зосереджуватися лише на вирішенні проблем каналізації, водопостачання, сміття, благоустрою тощо, а розвиватися згідно із світовими тенденціями, їх стратегічним завданням є інноваційна трансформація господарського комплексу, що створює умови для продукування конкурентної продукції. Поза цим в умовах інноваційно-інформаційної моделі економіки розвитку не існує. Звідси стає очевидним, що стратегічний розвиток ОТГ потребує значних природних та людських ресурсів, які, між тим, сконцентровані у сільській місцевості, де переважають проблемні громади. Отже, виникає проблема взаємозалежності, коли спроможні громади не мають достатніх власних ресурсів для подальшого розвитку, а проблемні, маючи ресурси, не в змозі їх задіяти через відсутність виробничих потужностей та недостатній рівень підприємницьких структур. Для прикладу, Тур'є-Реметівська громада Перечинського району найкраще серед усіх забезпечена природними ресурсами, проте за іншими позиціями поступається іншим громадам [1, с. 121]. Мова йде про такі критерії, як рівень розвитку соціальної інфраструктури, ділової активності, фінансового забезпечення тощо. Цілком очевидно, що така ситуація в умовах децентралізації тривалий час існувати не може, оскільки кожна ОТГ намагатиметься реалізувати власний потенціал соціально-економічного розвитку.

Апеляція до світового досвіду показує, що одним з ефективних інструментів розв'язання проблем взаємозалежності громад є зміщення акценту з державного регулювання просторового розвитку на посилення економічної координації господарської діяльності ОТГ, під якою розуміється система перманентних, різнопланових зв'язків, спрямованих на узгодження інтересів, взаємодію та спільне вирішення економічних, соціальних, інфраструктурних завдань місцевого розвитку, раціональне використання виробничо-ресурсного та людського потенціалу і на цій основі забезпечення ефективної організації життєдіяльності місцевих

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО ПЕРІОДУ УКРАЇНИ

спільнот. У жодному разі не йдеться про відмову держави від підтримки проблемних ОТГ, а навпаки, – про гнучке поєднання важелів і стимулів державного регулювання з механізмами економічної міжтериторіальної координації діяльності ОТГ, що доповнюють інструментарій державної регуляторної політики розвитку проблемних територіальних громад і створюють синергетичний ефект використання потенціалу їх розвитку. Об'єктивна необхідність поєднання механізмів державного і локального управління, зумовлена багатоаспектністю економічних зв'язків і обмінів між ОТГ, детермінує множинність форм, методів та інструментарію регулювання їх розвитку, оскільки держава не завжди володіє достатньою інформацією щодо існуючого потенціалу в містах та зумовлені ним можливості

економічного розвитку. Тому ми підтримуємо думку, що в сучасних динамічних трансформаційних процесах державна система управління не може охопити всю складність соціально-економічних перетворень у країні, а тим більше тих, які відбуваються на рівні територіальних громад міст, селищ, сільських населених пунктів [2, с. 457]. Постійне зростання суспільних потреб на тлі виснаження природних ресурсів, втрати демографічного потенціалу потребує об'єднання зусиль і ефективного партнерства не тільки центральних та регіональних органів управління у вирішенні назрілих і невідкладних завдань, але і залучення управлінського потенціалу ОТГ та формування механізму координації економічної діяльності та їх взаємодії (рис. 1).

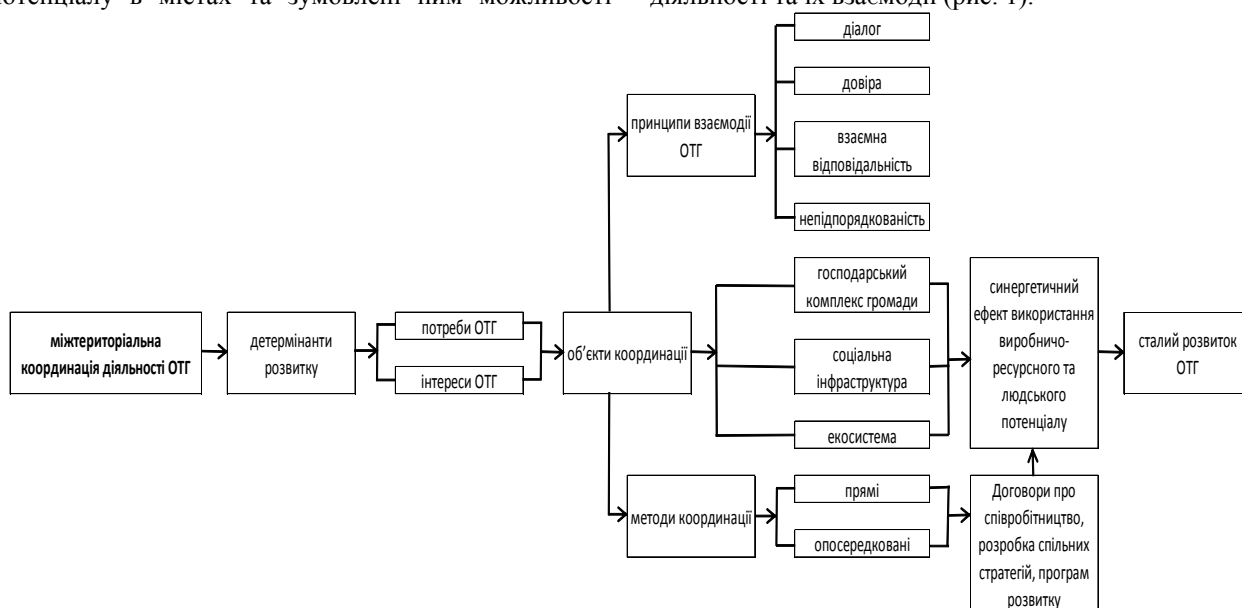


Рис. 1. Алгоритм побудови механізму міжтериторіальної координації економічної діяльності ОТГ

Об'єктивна необхідність формування механізму економічної координації діяльності ОТГ зумовлена низкою важливих чинників, а саме:

- функціонуванням на території громади об'єктів різних форм власності, ефективність використання яких потребує координації зусиль на просторовому і секторальному рівнях;
- наявністю спільних засобів комунікації, систем зв'язку і передачі інформації, об'єктів виробничої і соціальної інфраструктури, які перебувають у спільному користуванні і функціонування яких потребує кооперації фінансових ресурсів, що дозволяє значно знизити трансакційні витрати у рамках різних форм координації;
- діяльністю інтегрованих міжгосподарських територіальних підприємницьких структур – виробничі кооперативи, трудові об'єднання, кластери – границі яких не збігаються з межами громади, що потребує формування спільних «правил гри» ведення бізнесу з метою

підтримки конкуренції, залучення інвестицій, інтеграції органів управління громади з бізнесом, банківськими установами, фондами розвитку тощо;

- необхідністю реалізації узгодженої політики природокористування та здійснення заходів, спрямованих на охорону навколишнього середовища, раціональне використання природних ресурсів.

Філософія формування механізму міжтериторіальної координації, що базується на синергетичному ефекті партнерства, що функціонує в трикутнику «влада – територіальна громада – бізнес» передбачає врахування двох ключових моментів – потреб та інтересів громад, що взаємодіють між собою, та врахування зовнішніх екстерналій (підтримки, стимулів) з боку органів державної влади, які визначають сфери і перспективні напрями міжтериторіальної господарської взаємодії ОТГ. По суті, механізм міжтериторіальної економічної координації, що функціонує на принципах партнерства, діалогу, взаємодовіри та

відповідальності, виступає універсальною формою регулювання міжтериторіальних економічних відносин між ОТГ і вирішує ряд важливих завдань, основними з яких є:

- зниження локалізації ОТГ та підвищення стійкості розвитку;
- налагодження партнерських відносин між сусідніми громадами, що створює підґрунтя для вирішення питань, які не під силу розв'язати окремо взятій громаді;
- задіяння організаційного інструментарію локального економічного розвитку шляхом налагодження кооперативних зв'язків, формування міжтериторіальних кластерів тощо;
- отримання значного ефекту за рахунок економії на масштабі, яка може бути досягнута, у тому числі в результаті формування сукупного попиту кількох поселень;
- укрупнення і підвищення ефективності локальних територіальних ринків праці, що створює можливості забезпечення продуктивної зайнятості населення;
- отримання «інфраструктурного ефекту» від взаємодії з сусідніми громадами шляхом ширшого охоплення населення соціальною, економічною, комунікаційною інфраструктурою, збільшення доступності для обміну ресурсами й інформацією;
- формування довгострокової політики екологічного розвитку і збереження екосистеми як основи багатства і перспектив життєдіяльності кожної громади;
- забезпечення ефективного функціонування об'єктів спільного користування, які характеризуються високим ступенем усупільнення.

Висновки. Вирішення окресленого кола проблем на основі інституалізації механізму міжтериторіальної координації діяльності ОТГ передбачає створення відповідних умов – чітко встановлених прав власності та меж компетенції ОТГ, удосконалення міжбюджетних відносин, нормативно-правового забезпечення відповідальності за невиконання договірних зобов'язань, формування спільних інститутів координації відбору інструментів і процедур контролю за виконанням угод тощо. Реалізація зазначених заходів функціонально повинна сформулювати простір економічної свободи, в межах якої здійснюється міжтериторіальна взаємодія ОТГ у вирішенні ключових проблем їх життєдіяльності, з урахуванням їх спільних інтересів, що, по суті, закладає фундамент для переходу від вертикального управління до налагодження горизонтальних зв'язків,

що є свідченням того, що процеси децентралізації, територіальна самоорганізація починають ув'язуватися з формуванням реальних субрегіональних суб'єктів, функціонування яких змінює «правила гри» на всьому економічному просторі країни.

Наслідком цього буде поглиблення суспільного поділу праці, розширення кооперативних зв'язків, можливостей використання наявних виробничих потужностей, природних ресурсів, активізація підприємницької діяльності. Звичайно, це не заперечує багатовекторності стратегій поведінки новостворених територіальних громад, які формуватимуть власну стратегію розвитку, однак з ключових питань економічного і соціального характеру та реалізації екологічної політики стане можливим узгодження стратегічних інтересів економічних суб'єктів. На базі економічної координації цілком можливим є подолання дезінтеграційних процесів і перехід до інтеграції, узгодженості дій, гармонізації економічних інтересів. Бо не може бути так, що світ інтегрується, щоб реалізувати конкурентні переваги, а ми оберемо політику відособленості та розмежування.

Список використаних джерел

1. *Перспективи економічного розвитку територіальних громад Закарпаття в умовах децентралізації влади*: монографія / ред.: В. П. Мікловда, С. С. Слава, С. В. Сембер. Ужгород: Рік-У, 2017. 282 с.
2. *Регіональна політика і механізми її реалізації* / ред. М. І. Долішній. К.: Наукова думка, 2003. 504 с.
3. *РІО*. 2018. 27 жовтня. С. 3.

References

1. Miklovda, V. P., Slava, S. S., & Sember, S. V. (2017). *Perspektyvy ekonomichnoho rozvytku terytorial'nykh hromad Zakarpattya v umovakh detsentralizatsiyi vlady [Perspectives of economic development of territorial communities of Transcarpathian region in the conditions of decentralization of the authorities]*. Uzhhorod: Rik-U. [in Ukrainian].
2. Dolishniy, M. I. (Ed.) (2003). *Rehional'na polityka i mekhanizmy yiyi realizatsiyi [Regional policy and mechanisms for its implementation]*. Kyiv: Naukova dumka. [in Ukrainian].
3. *RIO* (2018, Oct 27). P. 3. [in Ukrainian].

Надійшло 11.10.2018 р.