

Шашула Л.О., к.е.н., пр.н.с.
ДУ «Інститут економіки природокористування
та сталого розвитку НАН України», м.Київ

СТРУКТУРА ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

Децентралізація та реформа місцевого самоврядування має призвести до формування інтегрованих та здатних до саморозвитку функціональних регіонів (земель), що формуються за рахунок консолідації (асоціації) окремих територіальних громад.

Адміністративні області України є успадкованими, однак, вони не відповідають вимогам адміністративного управління території, формування умов для економічного розвитку, забезпечення умов життєдіяльності населення та раціонального використання природних ресурсів і охорони навколишнього середовища. Метою створення функціональних регіонів (земель) є оптимізація системи державного управління та місцевого самоврядування з врахуванням особливостей та потреб місцевих громад. Формування «функціональних регіонів» під назвою «землі» повинно забезпечити фундамент для нового регіонального самоврядування та стати проміжною ланкою між системою місцевого самоврядування та системою державного управління [1].

Об'єднання місцевих громад в функціональні регіони дозволить:

вирішити питання з реформуванням адміністративно-територіальної структури державного управління та місцевого самоврядування із перерозподілом відповідальності та бюджетами між центром, регіонами та місцевими громадами відповідно до принципів, законів та практики Європейського Союзу;

–сприяти розвитку економіки в межах функціональних регіонів, які характеризуються більш однорідним типом природно-ресурсного потенціалу, подібними системами землекористування, зумовленими природно-кліматичними чинниками та традиціями, розвитку промисловості та сфери обслуговування;

–зменшити соціальне напруження, перевести вирішення вирішити інтереси різних соціальних, етнічних, релігійних, культурних, професійних груп населення на рівень функціональних регіонів;

–зберегти природне та культурне середовище, відтворювати та розвивати людський та природний потенціал України.

Для віршення поставлених завдань доцільним буде використання програмно цільового підходу щодо стратегічних пріоритетів росту муніципальних територій.

Матриця програмно-цільового підходу щодо реалізації євроінтеграційного децентралізованого управління земельними ресурсами та пріоритетів розвитку територій

З метою створення стратегічних рамок та умов для фокусування на конкретному завданні необхідно запровадити середньострокові плани соціально-економічного розвитку. Ці плани матимуть середньостроковий характер (4-5 років), в якості цільових завдань ними визначатимуться чотири види пріоритетів, що проводиться на місцевому (муніципальному) рівні: залучення інвестицій на територію, підтримка діючих підприємств, розвиток конкретних секторів (табл. 1).

Таблиця 1

**Види та інструменти економіко-організаційних пріоритетів
в територіальних громадах**

<i>Напрямок</i>	<i>Інструменти вирішення завдань/досягнення мети</i>
Залучення інвестицій на земельні території	- розробка регіональної / місцевої стратегії економічного розвитку з акцентом на можливостях для інвестування; - створення нових науково-технологічних парків (greenfield projects); - аналіз можливостей існуючих земельно-майнових об'єктів з метою залучення інвестицій; - ліквідація територій з підвищеним екологічним навантаженням, сприяння в залученні інвестицій підприємствами, розташованими на цих територіях (brownfield projects);
Підтримка підприємницької активності та створення сприятливого ділового середовища	- підтримка прискореної реструктуризації великих і малих земельно-майнових комплексів; - створення агро-промислових парків; - підтримка регіональних підприємницьких об'єднань і фондів; - створення технологічно-випробувальних центрів для підвищення якості продукції малого та середнього бізнесу; - підтримка транскордонного ділового співробітництва; - створення бізнес-інкубаторів та управління ними; - формування експертних та консультативних центрів;
Розвиток перспективних секторів розвитку	- підвищення ефективності використання земельних ресурсів з погляду виробництва кінцевої продукції (екологічної, економічної); - розробка стратегії розвитку зеленого туризму; - підтримка створення туристичних центрів і служб; - створення умов для сільського туризму; - проведення кластерного аналізу земель з метою визначення пріоритетних напрямів використання; - підтримка малого та середнього бізнесу за рахунок комунальних банків, кредитних спілок, будівельних товариств.
Міжсекторальні мініципальні проблеми	- міжмуніципальне співробітництво - поліпшення якості регіональних і міських та селищних маркетингових стратегій; - реконструкція та розширення технічної інфраструктури, логістики; - підтримка рекламної діяльності, в тому числі сприяння розвитку брендингу територій; - використання ГІС; - прогнозування економічного і ринкового розвитку; - транскордонне співробітництво муніципалітетів

Відповідно для підтримки намічених планових завдань територіальне самоврядування (муніципалітет) готує перелік нормативних актів, зокрема: фінансових; щодо відведення територій; маркетингових; з розвитку або створення відповідної інфраструктури; надання спеціальних консультаційних послуг в сфері інформаційних (комунікаційних) технологій.

Для формування бюджету земель необхідним є розвиток фондового ринку муніципальних цінних паперів як інструмент залучення коштів у розвиток даних територій

Муніципальні цінні папери випускаються місцевими органами влади з метою мобілізації коштів для виконання місцевих програм, зв'язаних з об'єктами громадського користування.

У країнах Центрально-Східної Європи, зокрема у Латвії, Естонії, Литви, Угорщині, Польщі та Румунії, інвестиції у місцевий розвиток – місцеві інвестиційні програми – часто фінансуються за рахунок випуску муніципальних цінних паперів. За рахунок емісії муніципальних цінних паперів формується до 10-15% доходів місцевих бюджетів країн ЦСЄ. Муніципальні запозичення можуть спрямовуватися лише на інвестування, зокрема у будівництво об'єктів соціальної інфраструктури.

Регламентацію, контроль за використанням і спрямуванням коштів, отриманих за рахунок емісії муніципальних облігацій, здійснює центральний уряд. Національне законодавство обмежує відносну частину витрат на обслуговування боргу у загальній сумі комунальних витрат, а також визначає квоту на загальний розмір боргу у порівнянні з валовим обсягом комунального бюджету.

Враховуючи вищевикладене, маємо певні висновки.

При збереженні провідної ролі представницьких органів місцевого самоврядування (рад) у вирішенні місцевих справ поступово посилюється значення виконавчого апарату, зростає вплив муніципальних чиновників, що свідчить про зміцнення професіоналізму муніципального управління. Посилення виконавчих органів може проходити в різних формах.

Зміцнюються матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування. Так, кожна громада має свою муніципальну (комунальну) власність, яка необхідна для функціонування життєво важливих комунальних служб. Муніципалітети широко застосовують економічні методи управління – місцеві податки, ліцензування, укладання контрактів на виконання муніципальних функцій з приватними фірмами тощо. Все це сприяє збільшенню дохідної частини місцевих бюджетів, розвитку муніципального господарства та стимулюванню підприємницької діяльності. Водночас у багатьох країнах (особливо в «пострадянських») гострою залишається проблема формування достатньої фінансової основи місцевого самоврядування.

Суттєвих змін зазнають функції органів місцевого самоврядування. Це обумовлено наступними чинниками: по-перше, з'являються нові функції, потреби в реалізації яких на місцевому рівні раніше не було (наприклад, екологічна) і які сьогодні делегуються органам місцевого самоврядування державою; по-друге, частина функцій, які раніше традиційно виконувалися органами місцевого самоврядування, передаються приватним компаніям або громадським об'єднанням, органам самоорганізації населення (наприклад, прибирання та переробка сміття); по-третє, скорочується роль органів місцевого самоврядування у вирішенні соціальних питань.

Процеси урбанізації та демографічні зміни сприяють, з одного боку, скороченню кількості сільських поселень та зростанню кількості міських, з другого – поглибленню кризи

міст (розростання пригородів призводить до пересування промисловості і соціального обслуговування від центру міста до периферії і, як результат цього, масового переселення «середнього класу» в передмістя).

Стійкою тенденцією в розвитку місцевого самоврядування в Європі є укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, скорочення числа місцевих органів влади, створення різних регіональних форм управління.

Аналіз програмних документів у частині децентралізації влади вказує, що першочергові зобов'язання, зокрема відображені у Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні.

Протягом 2014-2015 рр. було ухвалено низку законів, що мали створити належне нормативно-правове поле для ефективної децентралізації влади, а також для підвищення спроможності органів місцевого самоврядування представляти інтереси територіальних громад. Такими законами стали: ЗУ «Про співробітництво територіальних громад», ЗУ «Про засади державної регіональної політики», ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад», ЗУ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» та «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи», ЗУ «Про військово-цивільні адміністрації».

Бюджетна децентралізація призводить до неоднозначних результатів на практиці. Зокрема, посилюється залежність місцевих бюджетів від трансфертів з центрального бюджету, знижується рівень соціальних видатків, нововведення забирають без належної компенсації стабільні джерела доходів і перекладають на регіон непрофінансовані видатки тощо.

Проблематичним є задеклароване проведення добровільного об'єднання місцевих громад, розширення повноважень місцевих громад щодо користування земельними ресурсами, зміна адміністративно-територіального устрою країни. Особливо чутливим моментом є загроза спотворення принципу добровільності на користь примусового злиття територій.

Список літературних джерел

1. Децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування в Україні / Андрій Єрмолаєв, Володимир Лупацій, В'ячеслав Потапенко, та ін.]. – Київ: Інститут стратегічних досліджень, 2015. – 45 с.

Шульц С.Л., д.е.н., проф.
ДУ «Інститут регіональних досліджень
імені М.І. Долишнього НАН України»

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Актуальність проблематики регіонального розвитку зумовлена перебуванням України під впливом процесів двовекторного спрямування - євроінтеграції та децентралізації, одночасна дія яких вимагає проведення глибинних реформ в економіці, у розвитку системоформуючих інститутів та діях владних інституцій, суспільної свідомості загалом. Вирішення проблем територіального розвитку нині залежить від ефективності реформ, які сприятимуть нарощенню внутрішнього потенціалу територій. Надмірно централізована регіональна політика вичерпала себе в нинішніх реаліях і не дозволяє цілком розкрити