

**ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА  
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА  
ФАКУЛЬТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ЕКОНОМІКИ  
Кафедра публічного управління та адміністрування**

**МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА**

на тему:

**Публічне управління територіальним розвитком  
України**

Виконав:

студент магістратури за спеціальністю  
281 Публічне управління та  
адміністрування денної форми навчання

**Бакшесв Андрій Костянтинович**

Науковий керівник:

Рецензент:

**Хмельницький – 2023 рік**

## АНОТАЦІЯ

Бакшеєв А.К. – Публічне управління територіальним розвитком України.

Магістерська робота на здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування.

Основна увага в магістерській роботі присвячена обґрунтуванню теоретичних засад та розробці практичних рекомендацій щодо напрямів, конкретних інструментів удосконалення публічного управління територіальним розвитком України.

У першому розділі магістерської роботи висвітлені сутність та основні аспекти нормативно-правового забезпечення публічного управління територіальним розвитком. Також окрему увагу присвячено аналізу та систематизації європейського досвіду публічного управління територіальним розвитком.

У другому розділі здійснено обґрунтування тенденцій територіального розвитку у ході реалізації державної регіональної політики. Також визначено особливості територіального розвитку в контексті виконання Угоди про асоціацію України та ЄС.

Поряд з цим, у третьому розділі автором наведено обґрунтування перспектив реалізації механізму публічного управління територіальним розвитком. Крім цього, визначено можливості застосування проектного підходу як інструменту публічного управління територіальним розвитком.

Ключові терміни: управління, публічне управління, розвиток, територія, територіальна громада, територіальний розвиток, пріоритети.

## SUMMARY

Baksheev A.K. - Public management of territorial development of Ukraine.

Master's Degree Program for Master's Degree in specialty 281 Public management and administration.

The main focus of the master's work is devoted to the substantiation of the theoretical foundations and the development of practical recommendations regarding directions, specific tools for improving the public management of the territorial development of Ukraine.

In the first chapter of the master's work, the essence and main aspects of regulatory and legal support of public management of territorial development are highlighted. Special attention is also devoted to the analysis and systematization of the European experience of public management of territorial development.

In the second chapter, the substantiation of territorial development trends during the implementation of the state regional policy is carried out. The peculiarities of territorial development in the context of the implementation of the Association Agreement between Ukraine and the EU are also determined.

Along with this, in the third chapter, the author provides a rationale for the prospects for the implementation of the mechanism of public management of territorial development. In addition, the possibilities of applying the project approach as a tool of public management of territorial development are determined.

Key terms: management, public administration, development, territory, territorial community, territorial development, priorities.

## ЗМІСТ

ВСТУП .....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ .....	7
1.1. Сутність та нормативно-правові аспекти територіального розвитку .....	7
1.2. Європейський досвід публічного управління територіальним розвитком .....	12
РОЗДІЛ 2. ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ .....	23
2.1. Тенденції територіального розвитку у контексті реалізації державної регіональної політики.....	23
2.2. Особливості територіального розвитку в контексті виконання Угоди про асоціацію України та ЄС .....	35
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ .....	45
3.1. Перспективи реалізації механізму публічного управління територіальним розвитком .....	45
3.2. Проектний підхід як інструмент публічного управління територіальним розвитком .....	54
ВИСНОВКИ.....	66
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	68

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** Актуальність реформування територіальної організації влади назріла давно, адже чинний територіальний устрій України сформувався за відсутності самостійної методології і був адаптований до радянської командно-адміністративної системи управління. На певному етапі розвитку суспільства чинний адміністративно-територіальний устрій став на заваді демократичним перетворенням у державі, здійсненню ефективної регіональної політики, стримує розвиток місцевої ініціативи та становлення базового інституту демократії – місцевого самоврядування. На сучасному етапі розвитку держави більш оптимальною вважається територіальна організація влади, де місцева самоврядна громада виступає вихідним пунктом організації системи управління суспільним розвитком. Аргументом на користь проведення реформи є також те, що інтегрування України до ЄС ставить питання про відповідність адміністративно-територіального устрою держави європейським принципам організації управління регіональним і місцевим розвитком, розбудови місцевого самоврядування. Успішність реформ суттєво залежить від глибини та рівня наукового обґрунтування механізмів їх проведення за умови оптимального використання потенціалу соціально-економічного розвитку територій шляхом створення і розвитку об'єднаних територіальних громад (ОТГ) та забезпечення їх фінансової спроможності, самодостатності та сталого геопросторового розвитку.

Значний вклад у дослідження теоретичних аспектів управління територіальним розвитком зробили такі вчені як Кириленко О., Малиняк Б., Письменний В., Русін В., Павлюк А., Олійник Д., Безсмертний Р, Долішній М., Жук П., Сторонянська І., Кравців В., Ткачук А., Пелехатий А. Проте це питання вимагає постійної уваги науковців, що і обумовлює необхідність нашого дослідження.

**Мета та завдання дослідження.** Метою магістерської роботи є систематизація теоретичних аспектів та обґрунтування практичних

пропозицій щодо удосконалення публічного управління територіальним розвитком України. У відповідності до цієї мети були поставлені та послідовно вирішувались такі *основні завдання*:

- визначити сутність та нормативно-правові аспекти територіального розвитку;
- систематизувати європейський досвід публічного управління територіальним розвитком;
- узагальнити тенденції територіального розвитку у контексті реалізації державної регіональної політики;
- ідентифікувати особливості територіального розвитку в контексті виконання Угоди про асоціацію України та ЄС;
- визначити перспективи реалізації механізму публічного управління територіальним розвитком;
- обґрунтувати можливості застосування проектного підходу як інструменту публічного управління територіальним розвитком.

**Об'єкт дослідження** – суспільні відносини, пов'язані із публічним управлінням територіальним розвитком. **Предмет** - теоретичні та прикладні аспекти удосконалення публічного управління територіальним розвитком.

**Методика магістерського дослідження.** Для реалізації мети та завдань магістерського дослідження було використано такі методи дослідження: систематизації та узагальнення (для визначення понятійного апарату за темою дослідження, нормативно-правових аспектів територіального розвитку), табличний та графічний (для наочного зображення узагальнень, висновків дослідження), структурно-логічний (для наведення пропозицій за темою дослідження) тощо.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає у можливості використання теоретичних і практичних узагальнень та висновків магістерської роботи для удосконалення публічного управління територіальним розвитком України.

## РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

### 1.1. Сутність та нормативно-правові аспекти територіального розвитку

З 2014 року в Україні розпочався процес переформатування «польової» системи управління. Командно-адміністративна система показала, що для відповіді на нові виклики суспільство потребує суттєвих змін. Такі виклики включають наступне. Низхідна система управління виявилася неефективною в умовах багатоцільового соціально-економічного розвитку. Активне залучення громади до вирішення місцевих проблем дало змогу врахувати інтереси та специфіку її функціонування. Незбалансованість соціально-економічного розвитку окремих регіонів і територій спричинила проблеми комплексності та системності соціально-економічного розвитку на макрорівні. Питання переформатування системи управління територією поставило перед органами державної влади завдання створити нову систему, враховуючи, насамперед, специфіку місцевого розвитку, щоб забезпечити розвиток на рівні окремого регіону та всієї держави. Наслідком трансформаційних процесів стала реалізація в Україні реформи децентралізації влади, яка визначила нові пріоритети розвитку територій. Серед особливостей цієї реформи слід виділити [15; 16; 40]:

- передачу ряду управлінських повноважень від центральних до місцевих органів влади;
- передача частини фінансових ресурсів (з ряду податків і зборів) місцевим громадам, - створення умов для розвитку громадської активності та участі в управлінні громадою та територією, територія;
- впровадження проектного менеджменту в системі управління територією;
- переформатування адміністративно-територіального поділу з метою забезпечення збалансованого розвитку окремих територіальних одиниць.

Відповідно до пріоритетів розвитку територій можна виділити наступні групи показників та їх структурних елементів, пов'язаних із забезпеченням комфортного життя мешканців та розвитком територій – рис. 1.1.

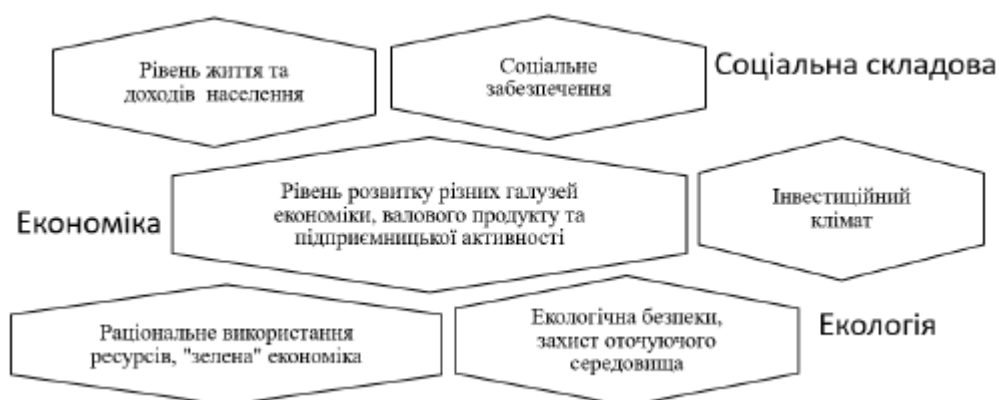


Рис 1.1. Пріоритети територіального розвитку

Джерело: [1-2].

Сталий, стійкий розвиток територій може забезпечити комплексний підхід до реалізації механізмів управління в соціально-економічній системі та охороні навколишнього середовища. Ці три групи компонентів взаємопов'язані.

Економічний розвиток (підприємницька діяльність, створення нових робочих місць, надання товарів і послуг) сприяє розвитку соціальних показників (рівня життя та соціального самопочуття населення). Показники людського розвитку (наприклад, демографічні) сприяють розвитку економіки шляхом залучення працездатного, кваліфікованого населення для підвищення економічних показників. Високий рівень соціального захисту формує соціальну відповідальність людини перед природою та обережне ставлення до розвитку екології. Розвиток екстенсивного землеробства завдає значної шкоди навколишньому середовищу, а формування пріоритетів «зеленої» економіки забезпечує гармонійний баланс між необхідністю розвитку виробництва та охороною природи [34; 37].

Враховуючи встановлення пріоритетів розвитку територій в умовах процесів глобалізації та децентралізації, проаналізуємо існуючу систему нормативно-правового регулювання розвитку територій на предмет відповідності цим пріоритетам. Основними нормативними документами

України, що регулюють питання розвитку територій є: - Закон України «Про основи містобудування» [32], - Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [31], - Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [27], - Постанова Верховної Ради України «Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів» [25], - Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» [29]. Проаналізуємо нормативно-правові документи, що регулюють розвиток територій (табл. 1.1).

Таблиця 1.1 - Аналіз нормативно-правових документів, що регламентують територіальний розвиток

Нормативно-правовий акт	Основні розділи	Ключові положення	Спрямування
ЗУ «Про основи містобудування»	Загальні положення, Державне регулювання у сфері містобудівної діяльності, Будівельні норми, державні стандарти, норми і правила у сфері містобудування, містобудівна документація, Земельні відносини у містобудуванні, містобудівний кадастр населених пунктів, Державний контроль у сфері містобудування, відповідальність за порушення містобудівного законодавства, Міжнародні відносини у сфері містобудування	Визначено поняття містобудування ті містобудівної діяльності як «цілеспрямованої діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян по створенню та підтриманню повноцінного життєвого середовища», його напрями, вимоги до містобудівної діяльності, зміст державного регулювання містобудівної діяльності, регламентація, стандартизація та документо-забезпечення містобудівної діяльності та земельних відносин	Регуляторна політика у сфері техніко-економічного забезпечення містобудівної діяльності та земельних відносин
Закон України «Про місцеве	Загальні положення, Організаційно-правова	Визначає на законодавчому рівні	Регуляторна політика розвитку

самоврядування в Україні»	основа місцевого самоврядування, Матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування, Гарантії місцевого самоврядування, відповідальність органів та посадових осіб	місцеве самоврядування як форму управління територіями, права та обов'язки територіальної громади, адміністративно-територіального устрою, регламенту сфери відповідальності влади, місцеві ініціативи, фінансову політику	місцевого самоврядування, права, обов'язки, підгрунття для діяльності
Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Загальні положення, Порядок добровільного об'єднання об'єднаних територіальних громад (ОТГ), Порядок добровільного приєднання ОТГ, Державна підтримка добровільного об'єднання ОТГ	Визначення порядку об'єднання ОТГ, їх прав, обов'язків та повноважень, визначення ролі держави у процесах децентралізації влади, добровільного об'єднання громад з урахуванням пріоритетів соціально-економічного розвитку територій	Основи децентралізації влади: повноваження та сфера відповідальності громад, делегування центром владних повноважень
Постанова Верховної Ради України «Про концепцію сталого розвитку населених пунктів»	Загальні положення, Сучасний стан розвитку населених пунктів, Основні напрями державної політики щодо забезпечення сталого розвитку населених пунктів, Основні заходи реалізації державної політики щодо забезпечення сталого розвитку населених пунктів, Правові та економічні засади реалізації державної політики щодо забезпечення сталого розвитку населених пунктів	Визначення глобальних тенденцій та аналіз вітчизняних процесів сталого розвитку, визначення ролі держави у забезпечення організаційних механізмів сталого розвитку, розробка конкретних механізмів забезпечення сталого розвитку на законодавчому та виконавчому рівнях	Реалізація глобальної концепції сталого розвитку у рамках життєдіяльності територій
Постанова Кабінету Міністрів України «Про	Загальні положення, Основні принципи реалізації державної регіональної політики,	Цілі, завдання, задачі стратегічного розвитку на рівні держави та регіонів,	Пріоритети та принципи стратегічного розвитку територій

затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.»	Регіональні структурні диспропорції Використання потенціалу розвитку регіонів Розвиток сільської місцевості Розвиток транспортної інфраструктури, зв'язку та інформаційних технологій Ефективність енергоспоживання Використання культурного та туристичного потенціалу для регіонального розвитку, Диференціація якості життя, Ринок праці, Рівень урбанізації, Освіта, Охорона здоров'я, Аналіз інституційного середовища	аналіз потенційних партнерів, механізми забезпечення збалансованого соціально-економічного та екологічного розвитку	з урахуванням викликів внутрішнього та зовнішнього середовища
---	---	---	---

Джерело: [12].

Таким чином, аналіз законодавчої бази, що регулює розвиток територій, виявив такі недоліки:

- необхідність адаптації до нормативних документів у частині визначення нових форм територіального устрою – об'єднаних територіальних громад,

- необхідність визначення нових пріоритетів розвитку територій відповідно до сучасних глобальних викликів та можливостей розвитку,

- необхідність створення принципово нової концепції розвитку територій, орієнтованої на реалізацію припущень «розумних» урбанізованих територій, раціонального використання, «зеленої» економіки, корпоративної соціальної відповідальності та активності місцевого населення щодо забезпечення соціально-економічного розвитку міста. цю територію.

Таким чином, в умовах процесів децентралізації в державі з'являються нові підходи до розвитку територій. Це потребує створення нових ефективних механізмів державного, регіонального та місцевого управління. Визначити

нові пріоритети розвитку територій доцільно з урахуванням процесів глобалізації, сучасних вимог суспільства до комфортного життя, нових завдань соціально-економічного розвитку. Таким чином, проаналізовані нормативно-правові документи свідчать про необхідність адаптації законодавчої бази до пріоритетних напрямків стратегічного розвитку суспільства в макромасштабі.

## **1.2. Європейський досвід публічного управління територіальним розвитком**

Система місцевого самоврядування, яка діяла в Україні до 2014 року, не відповідає існуючим потребам суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечувало формування та підтримки належного рівня якості життя громадян, необхідного для всебічного розвитку особистості, її самореалізації, захисту прав, забезпечення високої якості. доступні адміністративні, соціальні та інші послуги, створення життєвого середовища, сприятливого для розвитку відповідних територій

Процес становлення та розвитку Української держави вимагав невідкладного реформування адміністративно-територіального та політичного устрою, а також створення демократичного інституту публічної влади – місцевого самоврядування, що визначається як право і реальна територіальна дієздатність громадян. громада в межах закону та компетенції самостійно вирішувати проблеми місцевого розвитку своїх територій. Таким чином, реформу децентралізації влади в Україні у 2014 році визначено одним із пріоритетів, що передбачає побудову ефективної системи територіальної організації влади та державного управління соціально-економічним розвитком територій.

Для розвитку сучасної України та її регіонів і територій, а також для формування власної, ефективної системи управління державним управлінням на місцевому рівні.

Незважаючи на поширення процесів децентралізації, деякі країни світу та Європи залишаються консервативними в питаннях адміністративно-територіального устрою, де сьогодні існують застарілі територіальні одиниці з невеликою територією та населенням. Прикладами можуть служити США, Німеччина, Іспанія, Італія, Швейцарія та ін. Основи сучасного адміністративно-територіального устрою були закладені в 19 ст., у Франції - в 18 ст., а у Великобританії - в епоху раннього феодалізму [1].

У ряді країн було проведено ряд політичних реформ з метою побудови ефективної системи територіальної організації влади. Наприклад, муніципальна територіальна реформа відбулася в Німеччині в 1970-х роках, в Італії, Бельгії, Данії та Швеції реформи з оптимізації адміністративно-територіального устрою були проведені відповідно в 1980-х і 1990-х роках [1].

Децентралізація в європейських країнах визначалася можливістю вдосконалення їх адміністративно-територіального устрою. Країни по-різному підходять до вибору необхідних змін. Одні реформували адміністративно-територіальний устрій, інші частково змінили його окремі елементи, треті взагалі не вносили змін.

Метою започаткування процесів децентралізації територіального розвитку європейських країн була відсутність достатньої територіальної, демографічної та матеріальної бази місцевих органів влади для забезпечення належного рівня публічних послуг та утримання сучасних громад, тому реформи розпочалися з консолідації адміністративних і територіальних одиниць та створення різних форм управління на місцевому рівні (таблиця 1.2).

Тому відповідно до закону про організацію місцевого самоврядування було оптимізовано кількість адміністративно-територіальних одиниць шляхом ліквідації дрібних одиниць, які не мали достатніх фінансових ресурсів для вирішення нагальних завдань [10]. Нові гміни можуть створюватися з не менше 10 тис. жителів, воєводства з не менше 200 тис. жителів. На законодавчому рівні передбачені фінансові стимули для злиття та подальшого

злиття муніципалітетів з населенням менше 5000 осіб або їх об'єднання у більші муніципалітети.

Таблиця 1.2 – Адміністративно-територіальний устрій окремих країн Європи та його функціональна структура

Територіальний устрій	Функціональна структура
<p><b>Німеччина.</b> Територіальними одиницями є землі, повіти та гміни. На території (16 країн) розташовано близько 14 000 муніципалітетів (муніципалітетів), які є основною ланкою. Другий рівень – районний (300 одиниць). Дворівнева система характерна для нових земель (Бранденбург, Мекленбург-Передня Померанія, Саксонія-Ангальт, Тюрінгія; західні землі - Саар і Шлезвіг-Гольштейн). Більшість федеральних земель мають трирівневу систему - округи, округи та муніципалітети (Баварія, Баден-Вюртемберг, Гессен, Нижня Саксонія, Рейнланд-Пфальц, Саксонія, Північний Рейн-Вестфалія). Великі міста прирівнюються до районів</p>	<p>Земля самостійно визначає структуру та повноваження органів місцевого самоврядування: загалом у земельних конституціях, а конкретніше – у окремих законах. Усі країни, крім Гессена, мають систему міських рад; обирається прямим голосуванням строком на 5 років (термін повноважень від 4 до 6 років). Раду очолює мер, який є головою ради та адміністрації; обраний прямим голосуванням; термін повноважень – від 4 до 9 років. Повіт є територіальною основою функціонування органів місцевого самоврядування та представницьких органів державної виконавчої влади (місцевої державної адміністрації). Органами місцевого самоврядування в повітах є Повітові Ради; обираються прямим голосуванням від 1 до 4 років. Місцеву адміністрацію округу очолюють ландрати; обираються безпосередньо населенням або районними радами на 5–8 років. У повіті органами управління є голови уряду; були призначені урядами земель або їх канцлерами; вони належать до земної виконавчої системи і підпорядковані міністру внутрішніх справ країни. У підпорядкуванні урядів діють президії уряду, які мають статус апарату глави уряду.</p>
<p><b>Франція.</b> Має п'ятирівневий адміністративно-територіальний устрій. Територіальними одиницями є муніципалітет, кантон, округ, департамент і регіон. Кантони та округи не мають органів управління і фактично лише територіально обмежують сферу діяльності деяких спеціальних органів управління. Існує ряд спеціальних округів - військових, судових, шкільних тощо, межі яких не завжди збігаються з межами адміністративно-територіальних одиниць. Воєводство, департамент і гміна мають органи місцевого самоврядування та становлять територіальну основу для</p>	<p>Територіальною основою функціонування органів місцевого самоврядування є регіони. Вони обирали ради на чолі з мерами, а також префектів як представників держави. Регіональний староста є гарантом реалізації національних інтересів та координації громадських служб в регіоні, він спрямовує та координує діяльність префектів департаментів, що діють в регіоні. Надає адміністративні послуги державним установам області; належне здійснення органами державної влади в регіоні своїх повноважень; адміністративний контроль за законністю діяльності органів місцевого самоврядування в регіоні. Факультети є територіальною основою функціонування органів місцевого самоврядування, а також діяльності органів державної влади. Органами місцевого самоврядування у галузях є ради, які обирають своїх голів. Голова очолює раду, а також є головою її виконавчого органу. Департамент має префекта, який контролює діяльність органів місцевого</p>

<p>діяльності колективів територіального самоврядування</p>	<p>самоврядування департаментів і комун. Гміна є основною територіальною одиницею, правовий статус якої регулюється Кодексом законів про муніципальне управління 1957 року зі змінами. Більшість муніципалітетів невеликі та малонаселені (близько 90% муніципалітетів мають менше 2000 жителів, але деякі муніципалітети мають понад 500 000 жителів). Представницький орган гміни — міська рада. Кількість членів і порядок їх формування залежать від чисельності населення (менше 100 жителів - 9 осіб; 100 000-149 999 жителів - 55 осіб; понад 300 000 - 69 осіб). Найбільші міста Франції мають особливий статус. Найважливішою особливістю правового статусу муніципалітетів є відсутність виконавчих органів у вигляді посадових осіб, призначених урядом. Функцію представника влади виконує голова комуни, який має подвійний статус — представника територіальної громади та представника держави в комуні; обирається міською радою</p>
<p><b>Італія.</b> Територіальний устрій складається з гмін, воєводств і регіонів</p>	<p>Основна одиниця — комуни (понад 8 тис. муніципалітетів), які мають мера та виборну раду від 15 до 80 осіб. Комуни об'єднані в 103 провінційних округи (на зразок французького департаменту). Провінція обирає власну раду та президента через пропорційне представництво, яким керує префект, призначений національним урядом. Провінції об'єднуються в регіони (області), які обирають раду та президента. П'ять регіонів, що межують з іншими державами, мають особливий статус - наділені законодавчою владою</p>
<p><b>Польща.</b> Основною одиницею є комуна. Другою (проміжною) ланкою є повіт. Існує 308 графств («земельні графства») і 65 міст з правами графств («міські графства»). Місто-повіт має подвійний статус муніципалітету та повіту. Воєводство є третім рівнем, основою регіонального самоврядування. До складу воєводств входить різна кількість повітів - від 11 до 38 і гмін - від 71 до 325</p>	<p>Рада гміни виконує законотворчі, представницькі та контрольні функції. Термін повноважень – 4 роки. Кількість радників коливається від 15 до 45 (у перерахунку на кількість жителів гміни). Виконавчим органом муніципалітету є виконавча рада у складі від трьох до семи осіб. Війта (мер, президент міста) обирається радою комуни кваліфікованою більшістю голосів. Повітова управа (у місті-повіті – гмінна управа) є представницьким і контрольним органом повітового самоврядування, який обирається на чотири роки. Загін складається від 15 до 29 осіб залежно від чисельності населення. Виконавчим органом у повіті є управа з 5-7 осіб у складі старости, підстарости та членів, обраних повітовою радою за поданням старости. У місті-районі ці функції виконує президент міста. Провінційний парламент є представницьким і контрольним органом. Виконавчий орган — обласна адміністрація</p>

Необхідність реорганізації місцевої адміністрації в Швеції визначалася необхідністю перегляду чисельності та розміру територіальних одиниць (до середини 1940-х рр. обсяг власних завдань зростав і вони перебували у стані постійного дефіциту фінансових ресурсів [8]). Внаслідок запровадження ряду законодавчих та організаційних заходів кількість комун зменшилася в десятки разів (нині їх 288 із середньою чисельністю населення 30 тис. жителів). Відповідні реформи територіального устрою в інших європейських країнах (у другій половині ХХ ст.) скоротили кількість муніципалітетів: у Данії – на 80%, Великобританії – на 76%, Німеччини – 67%, Австрії – 42%, Норвегії – 41%, Нідерландів – на 6% [8].

На відміну від інших європейських країн, децентралізація у Франції відбулась без зміни карти адміністративного поділу. Існування в країні понад 36 тис. муніципалітетів зумовлено історичними, географічними, економічними та іншими причинами. Завдяки реформі політичної системи ці комуни отримали більшість повноважень, що забезпечують їхню життєдіяльність (соціальні служби, реєстри цивільного стану, міська поліція, мережа автомагістралей, початкові школи, освітня та культурна діяльність, повноваження у сфері міського господарства та просторового планування тощо). Для виконання цих функцій держава надавала необхідні ресурси (місцеві податки, державні субсидії тощо).

Французькі комуни мають однаковий правовий статус, але можливості реалізації наданих їм повноважень абсолютно різні, що на практиці показало ряд проблем і труднощів на рівні життєздатності малих адміністративних форм (80% комун до 1 тис. жителів; 98% комун з населенням до 10 000 жителів). Невеликі за чисельністю території обмежені в ресурсах, що унеможлиблює належне здійснення повноважень місцевого самоврядування без допомоги (переважно фінансової) держави.

Поставлене завдання на селі вирішується наступним чином: по-перше, комуни інших типів надають широкий спектр послуг населенню малих форм (сіл), використовуючи власну інфраструктуру (школи, лікарні, супермаркети,

заклади освіти та культури). і т.д.); по-друге, центральна влада фінансово допомагає деяким малим селам через механізми фінансового регулювання.

Крім того, уряд заохочує співпрацю між муніципалітетами, напр. через фінансову підтримку: визначає три можливі форми такої співпраці, кожна з яких має власний правовий статус і специфічну базу оподаткування (такі асоціації охоплюють 75% населення Франції).

Передумови адміністративно-територіальної реформи у Польщі стали: невелика чисельність, незначна кількість населення та штучне встановлення кордонів, які становили територіальні одиниці; брак коштів, необхідних для самостійного розвитку (особливо в менших та економічно слабших воєводствах); відсутність будь-яких інструментів реалізації регіональної політики, зокрема власного бюджету.

Метою реформи була децентралізація публічної влади, основними припущеннями якої є: територіальний устрій Польщі гарантує децентралізацію публічної влади; система місцевого самоврядування є неієрархічною; структури місцевого самоврядування мають доповнювати одна одну, а не накладатися; ані повітовий, ані воєводський уряд не контролює гмінний уряд [20].

Сучасна система влади в Польщі передбачає три рівні місцевого самоврядування: гміни, повіти та воєводства. Реформа проходила в кілька етапів (майже за останні 10 років 20 ст.). Першим було відродження общинного самоврядування. Наступним етапом було запровадження нового трирівневого поділу та створення органів самоврядування на повітовому та воєводському рівнях. Повна децентралізація була досягнута завдяки створенню повітових структур влади, які мали забезпечувати надгмінні громадські послуги, а також регіональне самоврядування на рівні воєводства. Внаслідок повітової реформи в Польщі було створено 373 повітові одиниці, з них 308 повітів і 65 міст з повітовими правами. Третім етапом стала реформа воєводств, запроваджено триступеневий територіальний поділ держави, територія країни поділена на 16 воєводств [6].

Таким чином, проведені в Польщі реформи дозволили сформувати всеохоплюючу систему державного управління на основі далекосяжної децентралізації, в якій усі рівні адміністративно-територіального устрою представлені органами місцевого самоврядування: гміни та повіти – органи місцевого самоврядування, воєводства. - одиниці місцевого самоврядування.

Основу місцевого самоврядування кожної країни становлять жителі першого – базового – рівня адміністративно-територіального устрою. Наведено структуру та компетенцію суб'єктів основної ланки адміністративно-територіального устрою в країнах Європи (табл. 1.3).

Таблиця 1.3 – Об'єкти та повноваження органів місцевого самоврядування на базовому рівні в окремих європейських країнах

<b>Базовий рівень</b>	<b>Повноваження органів місцевого самоврядування на базовому рівні</b>
<b>Естонія</b> 227 комун	Освіта (дошкільна, початкова та середня); утримання місць загального користування; надання соціальних послуг та соціальний захист; Догляд за людьми похилого віку; забезпечення будівництва об'єктів житлово-комунального господарства; експлуатація системи водопостачання та каналізації; територіальне планування; утримання доріг місцевого значення; управління місцевим громадським транспортом; правоохоронна, пожежна безпека та ліквідація надзвичайних ситуацій; підтримка та забезпечення міських бібліотек і музеїв; забезпечення спортивних майданчиків та місць масового відпочинку
<b>Італія</b> 8103 комуни	Допомога громаді та її окремим жителям; надання шкільних послуг (харчування, шкільні автобуси, допомога); Дошкільна освіта; культура (підтримка музеїв, виставок, культурних заходів, театру); планування території та утримання доріг місцевого значення; управління місцевим транспортом; житло; підготовка планів розвитку торгівлі; реєстрація актів цивільного стану; охорона навколишнього середовища та поводження з побутовими відходами; охорона громадського порядку (адміністративна міліція); оформлення ділянок; планування, програмування та регулювання комерційної діяльності; створення та управління промисловими та комерційними зонами; надання муніципальних послуг. Встановлюються функції органів місцевого самоврядування у сферах, що належать до відання держави: забезпечення проведення виборів; реєстрація актів цивільного стану; організація військового обліку; статистична діяльність
<b>Литва</b> 60 комун	місцевий розвиток; територіальне планування; охорона навколишнього середовища; квартири; місцевий громадський транспорт; комунальні та каналізаційні мережі; поводження з твердими побутовими відходами; утримання та впорядкування кладовищ; утримання та благоустрій доріг місцевого значення та місць загального користування; освіта (дитячі садки, початкові та середні школи); навчання; підтримка місцевих

	закладів охорони здоров'я; бібліотеки; музеї та культурні центри; соціальна допомога; громадська безпека; правозастосування; пожежна безпека; місця туризму та відпочинку; реєстрація актів цивільного стану
<b>Німеччина</b> 14 000 громад	Сфери, в яких органи місцевого самоврядування можуть здійснювати повноваження відповідно до своїх бажань і можливостей (якщо вони мають відповідні засоби): стимулювання місцевої економічної діяльності; активізація житлового будівництва та закладів соціального забезпечення; будівництво та обслуговування інфраструктури громадського транспорту; будівлі культури та спорту; управління живленням; та інші. Сфери, в яких органи місцевого самоврядування зобов'язані здійснювати свої повноваження в межах, встановлених законодавством суб'єктів Федерації і територій: містобудування, будівництво та утримання мереж місцевих доріг; будівництво та утримання початкових шкіл; експлуатація та управління мережами водопостачання та водовідведення; добробут та підтримка молоді; облаштування та створення зон відпочинку та дозвілля; діяльність, пов'язана з розвитком міста та відновленням природних ресурсів. Сфери реалізації органами місцевого самоврядування великих та середніх міст делегованих державою повноважень: реєстрація актів цивільного стану та видача документів, що посвідчують особу; забезпечення проведення виборів; реєстрація іноземців та осіб без громадянства; регулювання дорожнього руху; нагляд за якістю продуктів харчування, готельних послуг, ресторанів і барів
<b>Польща</b> 2489 комун	Землекористування; управління майном; охорона навколишнього середовища; водне господарство; технічна інфраструктура житла; місцевий транспорт; соціальна допомога; Охорона здоров'я; Освіта; культури та охорони пам'яток архітектури; спорт і активний відпочинок; ярмарки, ринки та торгові центри; озеленення території; кладовище; протипожежний і протипаводковий захист, громадський порядок і безпека громадян, пожежна безпека
<b>Словаччина</b> 2887 комун	місцева адміністрація; територіальне планування; стимулювання підприємництва; місцеві податки; будівництво та утримання доріг; благоустрій громадських місць; організація ринків; благоустрій кладовищ; охорона навколишнього середовища; місцевий громадський транспорт; житло; цивільна оборона; управління комунальним майном; стимулювання місцевої економіки; управління водними ресурсами та поводження з побутовими відходами; місцева поліція; пожежна безпека; підтримка місцевих закладів охорони здоров'я; Вуличне освітлення; спорт; туризм; культури
<b>Франція</b> 36 763 комуни	Соціально-медичний захист (центри денного перебування, центри бездомних, служби санітарного нагляду); освіта (створення, розбудова, підтримка та управління системою закладів початкової та дошкільної освіти); планування розвитку комуни; організація та фінансування шкільного транспорту в гміні; організація економічної допомоги територіям, що входять до складу гміни (пряма допомога, що доповнює допомогу, надану регіону за угодою; непряма – шляхом надання кредитів

	підприємствам, що працюють на території, що потребує допомоги); містобудування (підготовка погоджених планів, містобудування, видача дозволів на будівництво та інших дозволів на землекористування); охорона навколишнього середовища (водовідведення, питне водопостачання, збирання та переробка побутових відходів); культури (художні школи, муніципальні архіви, музеї та музичні школи)
<b>Чеська Республіка</b> 6254 комуни	управління водними ресурсами; управління тепломережами; управління збором та поводженням з побутовими відходами; благоустрій території парафії; благоустрій кладовищ; Охорона здоров'я; соціальний захист та молодіжна політика; управління муніципальною інфраструктурою; утримання в належному стані доріг міста; стимулювання економічного розвитку; охорона навколишнього середовища; територіальне планування; спорт; пожежна безпека. Сфери, в яких держава передає повноваження органам місцевого самоврядування окремих гмін: освіта (дитячий садок, початкова школа); управління міським транспортом; культура; сільське господарство; джерело енергії; забезпечення правопорядку; житло

Основою правового регулювання функцій і компетенції органів місцевого самоврядування в країнах Європи є принцип субсидіарності, закріплений у положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування (далі – Хартія). Його запровадження пов'язане з розробкою концепції єдиної системи державного управління, в якій місцева влада, місцеві інтереси, місцеве самоврядування не протиставляються державі, а об'єднуються в один механізм здійснення влади, що має на меті всебічне вирішувати проблеми, з якими стикається держава, все суспільство [4].

Основна ідея принципу субсидіарності полягає в тому, що «...політична влада повинна втручатися лише тоді і в тій мірі, в якій суспільство та групи, які його складають, від окремих осіб до сімей, місцевих громад та інших великих груп, не втручаються. втручатися, щоб задовольнити різні потреби» [2].

Принцип субсидіарності передбачає, що рішення з важливих питань приймаються на рівні їх формування, а державні послуги надаються органами влади на рівні управління, найближчому до споживача послуг. Положення Статуту стверджують, що «муніципальні функції зазвичай виконуються переважно тими органами влади, які мають найбільш тісний контакт з громадянином» [3]. При делегуванні будь-якого з цих повноважень іншому

органу слід враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги ефективності та економічності.

Місцева влада найближча до громадян. Відповідно до принципу субсидіарності, все, що може бути вирішене на місцевому рівні, не повинно делегуватися на вищий рівень влади. Водночас органи місцевого самоврядування повинні мати відповідні економічні, фінансові та інфраструктурні ресурси. Враховуючи, що органи місцевого самоврядування одного рівня через нерівність умов (ресурсів) не можуть однаково забезпечити вирішення відповідних завдань, фінансово слабкі територіальні громади мають бути захищені шляхом створення механізмів фінансового перерозподілу.

Важливим для принципу субсидіарності є положення Хартії [3], згідно з яким «органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати всі питання, що не належать до їх компетенції. повноваження та рішення якого не покладено на інший орган. Вищезазначене відображає принцип верховенства права – врахування компетенції місцевого самоврядування здійснювати діяльність, яка прямо не заборонена законом і не віднесена до відання інших органів, тобто визначення загальної компетенції місцевого самоврядування щодо вирішення проблем місцевого значення в межах вимог і нормативів.

У положеннях Хартії міститься також «загальноприйнятний» принцип, згідно з яким органам державного самоврядування надається повна свобода дій у реалізації власних ініціатив у будь-якому питанні, не виключеному з їх компетенції та не віднесеному до компетенції інше тіло.

Таким чином, повноваження органів місцевого самоврядування в європейських країнах базуються на принципі субсидіарності та розподіляються таким чином, щоб максимально наблизити надання публічних послуг до їх споживачів, а орган, що приймає рішення, – до проблеми. це вирішує. Повноваження, які не здійснюються на місцевому рівні, переходять до наступного рівня територіального устрою – проміжного та регіонального.

Отже, дослідження практики створення та функціонування органів місцевого самоврядування в окремих країнах Європи дозволяє зробити певні висновки.

Формування адміністративно-територіального устрою європейських країн відбувалося з часом під впливом різноманітних географічних та історичних факторів у поєднанні з економічними, соціальними та демографічними особливостями територій. Особливістю європейської практики децентралізації є вибірковий підхід держав до реформування територіального устрою, прийняття конституційних і законодавчих положень, спрямованих на зміни в різних сферах організації державного управління, які відбувалися відповідно до потреб та особливостей кожної країни.

З урахуванням досвіду європейських країн можливість удосконалення територіального устрою на основі оптимізації адміністративно-територіального устрою дозволить побудувати нову систему місцевого самоврядування та державного управління розвитком територій в Україні. Закріплення в Конституції змін щодо розподілу повноважень і відповідальності між різними рівнями влади та прийняття відповідної законодавчої бази оновленої системи територіального устрою в умовах децентралізації створить можливість забезпечити ефективне створення та функціонування органів місцевого самоврядування в Україні за європейськими правилами.

## РОЗДІЛ 2. ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

### 2.1. Тенденції територіального розвитку у контексті реалізації державної регіональної політики

Першим нормативно-правовим актом, створеним на основі сучасних європейських підходів до розвитку територій України, є Державна стратегія регіонального розвитку України на період до 2020 року [28], створена на основі застосування комплексного підходу до регіональної політики держави. у контексті поєднання виробничої, адміністративної та територіальної складових з метою досягнення територіальної соціально-економічної інтеграції та просторового розвитку, підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів та досягнення ефективного державного управління у сфері регіонального розвитку.

Проте, незважаючи на значні досягнення під час реалізації Стратегії, у контексті реалізації бюджетної політики виявлено недоліки, оскільки вона не формувалася в контексті завдань стратегічного розвитку територій та характеризувалася впливом людини на перерозподілу фінансових ресурсів, а відтак став чинником гальмування розвитку територій.

Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки [28], як і Стратегія до 2020 року, передбачає не лише розвиток регіонів України, а й розвиток територій на трьох рівнях у межах визначення функціональних типів територій (макро рівень: гірські райони Українських Карпат, зона впливу міжнародних транспортних коридорів, прикордонні регіони, прикордонні регіони з несприятливими умовами, природно-заповідні території, мезорівень: міські агломерації, мікрорівень: центри економічного зростання, монофункціональні міські масиви, сільські житлові масиви в несприятливих умовах) (рис. 2.1) .

Аналізуючи основні аспекти Стратегії на 2020-2027 роки, варто звернути увагу на її відповідність європейським трендам.

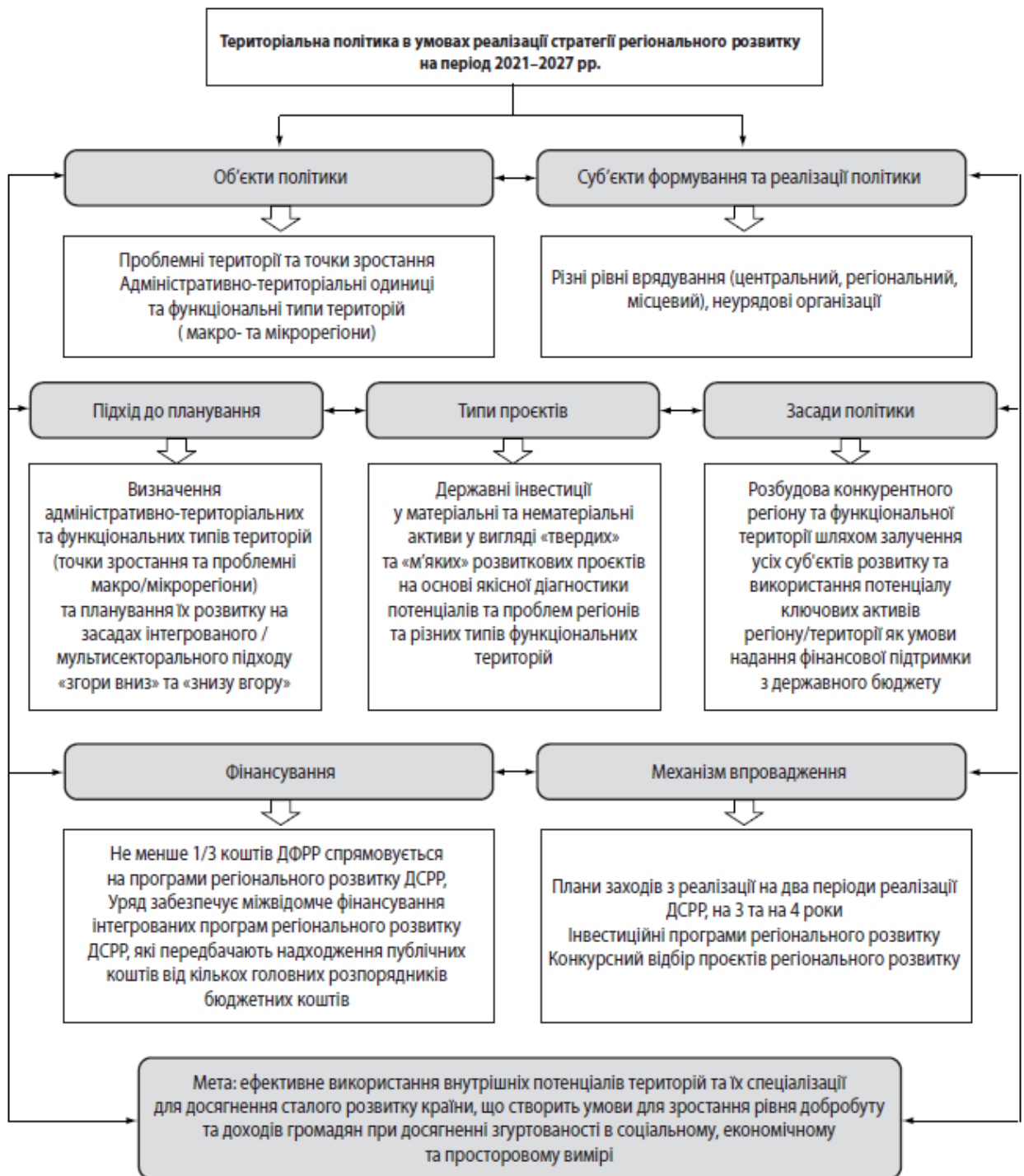


Рис. 2.1. Основні напрями політики розвитку територій у контексті реалізації Стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки

Протягом останнього десятиліття в ЄС та інших розвинених країнах світу відбулася зміна цілей регіональної політики та перехід від акценту на просторову діяльність, тобто стимулювання розвитку проблемних територій, до політики територіального розвитку. на основі активізації невикористаного потенціалу, спрямованого на підвищення регіональної та національної

конкурентоспроможності з особливим акцентом на інновації [22; 39]. Разом з тим, для визначення напрямів формування бюджетної політики як складової політики розвитку територій та завдань стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки слід зазначити основні недоліки та обмежувальні чинники системи. бюджетної підтримки розвитку територій за умов реалізації завдань Стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року.

Особливістю формування та реалізації бюджетної політики того періоду стала фінансова та адміністративна децентралізація, що створило нові умови та можливості для розвитку новостворених територіальних громад. Відбувся перерозподіл джерел доходів бюджетів різних рівнів, розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо користування та розпорядження майном територіальних громад, зокрема землею, та формування нової системи міжбюджетних еквівалентів, сприяли більшій мотивації органів місцевого самоврядування до стимулювання територіального розвитку. Водночас не відбулося стабілізації відносин на регіональному рівні та зменшення міжрегіональної та внутрішньорегіональної асиметрії, загального покращення якості життя населення, переходу територій до розвитку на основі сталості, інклюзивності, інноваційності та максимізації використання та нарощування потенціалу.

Серед проблемних моментів формування та реалізації бюджетної політики регіонального розвитку під час реалізації Стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року слід виділити:

відсутність вертикально структурованої цілісної бюджетної політики розвитку територій через неузгодженість термінів дії стратегічних документів та планів заходів щодо їх реалізації на різних рівнях управління;

фінансова невизначеність у реалізації завдань, визначених стратегічними документами на різних рівнях управління – виявлено, що проекти регіонального розвитку, які мали фінансуватися за рахунок коштів ФРРР, не представлені у 82% завдань стратегії регіонального розвитку [28]

(наприклад, завдання підвищення конкурентоспроможності регіональної економіки та розвитку підприємництва);

неефективність умов для створення та реалізації проектів розвитку територій, а саме: мала територія охоплення проекту (понад 60% проектів реалізується в межах однієї територіальної громади); надмірна деталізація технічних завдань для проектів, що реалізуються за рахунок коштів ДФРР;

відсутність дієвих механізмів моніторингу та контролю за створенням та реалізацією проектів розвитку територій, внаслідок чого поширеними були випадки завищення вартості планів їх реалізації;

непередбачуваність та неадекватність бюджетного забезпечення розвитку територій;

несвоєчасне надходження бюджетних коштів на фінансування проектів – як правило, ці кошти надходили наприкінці бюджетного року, що негативно впливало на своєчасність виконання робіт та ускладнювало взаємодію між замовниками та їх підрядниками;

недостатній рівень кваліфікації розробників проектів, що, в тому числі, пов'язане з неможливістю точно визначити та обґрунтувати очікувані фінансові витрати на їх реалізацію.

Зрозуміло, що одним із основних позитивних ефектів децентралізації став перерозподіл бюджетних ресурсів на місцеве самоврядування, що забезпечило створення фінансової основи для розвитку територій на регіональному, субрегіональному та місцевому рівнях. Проте після завершення адміністративно-територіальної реформи на рівні територіальних громад на перший план виходить завдання економічного зростання, зростання валового регіонального продукту, підвищення зайнятості населення, що потребує виваженого, системного підходу до формування бюджету. політика розвитку територій, сформована на основі комплексності, комплексності, планування та перспективного бачення (рис. 2.2).

Бюджетна політика розвитку територій як економічне явище є сукупністю або системою багаторівневих і постійних впливів на перерозподіл

фінансових ресурсів, однак, як свідчить досвід її розробки та впровадження, саме ці аспекти найчастіше розглядаються окремо. планування та управління, що призводить до нівелювання ролі системних взаємозв'язків та синергії. Ця політика ґрунтується на вузькогалузевому або вузькокомпонентному підході до бюджетного забезпечення розвитку територій та призводить до неефективного використання бюджетних коштів та неповного територіального охоплення. Для подолання цієї проблеми та отримання комплексного фінансового забезпечення розвитку територій формування та реалізація бюджетної політики розвитку територій має відбуватися на засадах вертикальної та горизонтальної інтеграції в окремих сферах.

Горизонтальна інтеграція передбачає врахування двох аспектів:

1) комплексні способи управління бюджетними коштами - стимулювання економічного розвитку, соціального захисту та повсюдного надання якісних послуг населенню та розвитку соціальної інфраструктури, охорони навколишнього середовища;

2) інтеграція галузей, яка полягає у застосуванні міждисциплінарного підходу в контексті бюджетного забезпечення розвитку територій.

Вертикальна інтеграція базується на узгодженні політики бюджетного розвитку територій нижчого рівня з ієрархічно вищими системами з метою досягнення повної взаємної узгодженості бюджетної діяльності.

Загалом застосування комплексного підходу до формування та реалізації бюджетної політики територіального розвитку означає, що бюджетна підтримка здійснюється для кожної території та галузі паралельно з досягненням синергії через взаємодію за конкретними напрямками.

1. Бюджетна підтримка на основі визначення типів функціональних територій та реалізації заходів щодо сприяння територіальній конкурентоспроможності та зайнятості з урахуванням виявлених активів та з акцентом на їх розвиток.

Цей напрямок в останнє десятиліття набуває популярності в країнах ЄС [1; 5]. В Україні, враховуючи спрямованість реалізації завдань Стратегії

регіонального розвитку на 2020-2027 роки, її обрано основним у контексті фінансового забезпечення розвитку територій.

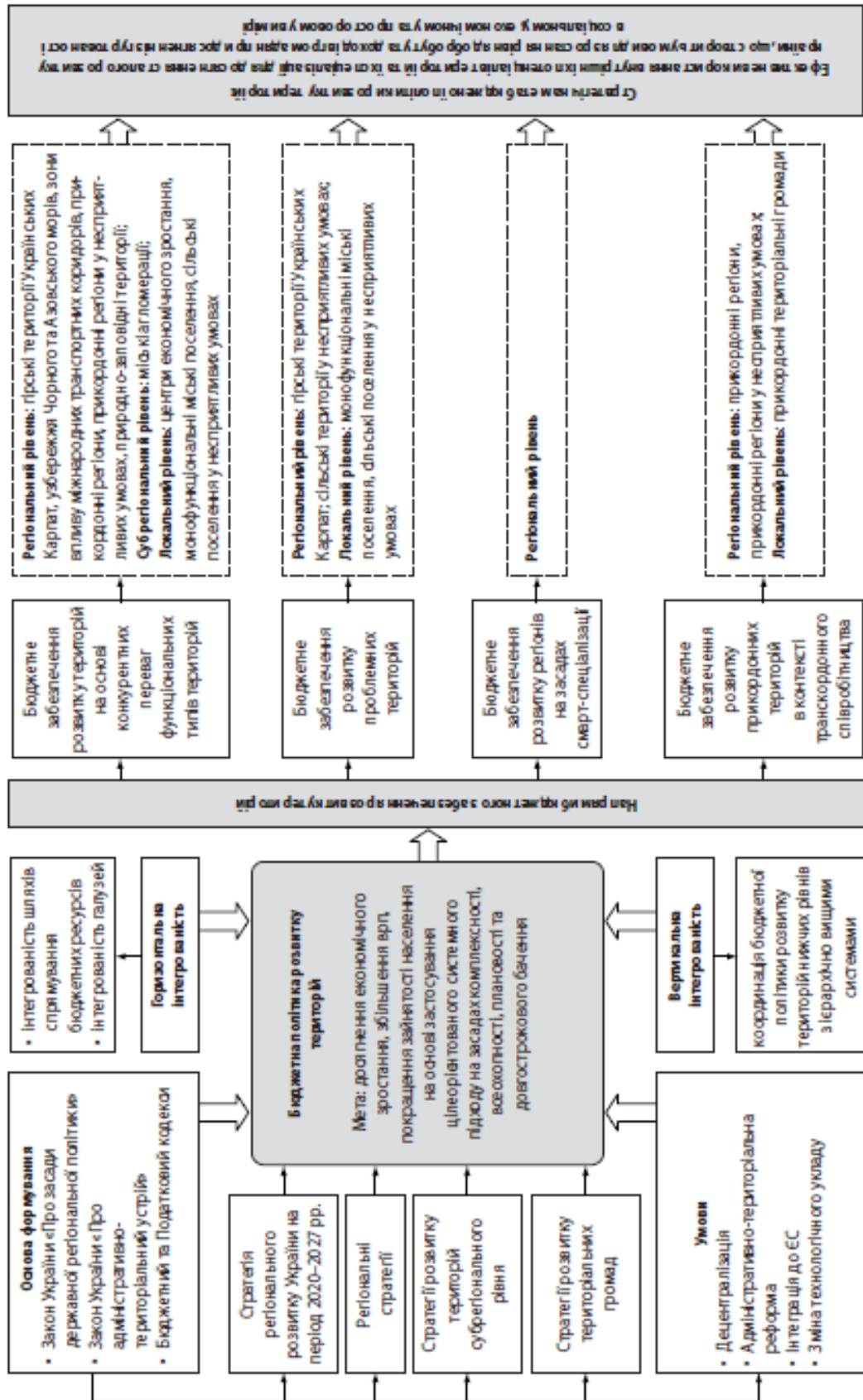


Рис. 2.2. Орієнтири формування та реалізації бюджетної політики розвитку територій в Україні

Виділення бюджетних ресурсів для розвитку конкурентних переваг типів функціональних територій має призвести до мобілізації чітко визначених ресурсів на конкретних територіях, завдяки чому кожен регіон, місцевий та субрегіональний рівень матиме можливість реалізувати та розвивати невикористаний потенціал для зростання та підвищення власної конкурентоспроможності, і як результат забезпечення національної ефективності.

Водночас, на нашу думку, такий «комплексний» підхід не є універсальним і для ефективності бюджетної політики розвитку територій важливо поєднувати його з проблемним підходом до фінансового забезпечення розвитку окремих територій. Просторове вибіркоче спрямування бюджетної підтримки залишається важливим елементом ефективної фіскальної політики, причому додаткова підтримка зазвичай надається територіям на різних рівнях, які стикаються з певними проблемами розвитку.

У деяких випадках така територіальна вибіркочість сформована економічною кризою. Тому вважаємо за доцільне виділити такі напрями бюджетної підтримки розвитку територій.

2. Бюджетне забезпечення розвитку проблемних територій у контексті визначення їх типів на основі залучення коштів державних структурних фондів, програм регіонального розвитку та коштів місцевих бюджетів.

Цей напрямок виділяється значною нерівномірністю територіального розвитку України та наявністю депресивних територій, що характеризуються низькими соціально-економічними показниками та нездатністю розвивати власний потенціал і «приймати» нові можливості та тенденції.

Для створення ефективної системи бюджетної підтримки розвитку проблемних територій у нашій державі необхідно розробити нормативно-правову та адміністративну базу підтримки територій з низьким рівнем економічного розвитку з метою забезпечення системної фінансової підтримки державного, а також науково-методичний алгоритм виявлення таких територій (типізація проблемних територій в Україні, розробка методології

виявлення проблемних територій, визначення напрямів бюджетної підтримки розвитку територій за конкретними типами).

Доцільно запровадити систему бюджетної підтримки розвитку проблемних територій за межами держави, на регіональному та місцевому рівнях. Актуальним є надання бюджетної підтримки проблемних територій на проектній основі в рамках фінансування програм регіонального розвитку, зокрема за рахунок коштів ДФРР за цим напрямком, а також на основі залучення коштів відповідних галузевих програм. Водночас, враховуючи територіальний підхід до вирішення проблеми економічної відсталості регіонів і населених пунктів, фінансове забезпечення розвитку проблемних територій доцільно організувати на засадах співфінансування за участю коштів місцевих бюджетів та приватні інвестиції.

3. Бюджетна підтримка розвитку регіонів на основі розумної спеціалізації.

Це напрямок бюджетної політики розвитку територій, який передбачає концентрацію бюджетних коштів на інвестиціях у сферу знань для конкретних видів діяльності для забезпечення розвитку та зміцнення порівняльних переваг у вже існуючих або нових галузях. В основі перерозподілу бюджетних коштів лежать національні та регіональні науково-інноваційні стратегії розумної спеціалізації [7] як інтегровані програми економічних перетворень, розроблені з урахуванням умов регіонального розвитку.

Механізм фінансової підтримки розвитку регіону на основі смарт-спеціалізацій розроблений Європейською комісією, проте джерела та обсяг залучених коштів відрізняються в окремих країнах ЄС. Країни світу, які інтегрують ідею розумної спеціалізації на своїй території, також запозичили алгоритм організації фінансової підтримки, яка в основному базується на проектному підході та співфінансуванні реалізації проектів, що пройшли конкурсний відбір. Ключовою перевагою спрямування бюджетних коштів на розвиток територій на основі розумної спеціалізації є спрямованість на досягнення інклюзивного зростання всередині та між регіонами, посилення

територіальної єдності та структурних змін, створення нових робочих місць та соціальних інновацій. Таким чином, формується новий погляд на ендогенний потенціал території, оскільки в процесі широких консультацій із залученням максимальної кількості суб'єктів економіки регіону формуються нові погляди на можливості розвитку території.

Запровадження підходу інтелектуальної спеціалізації до розвитку регіонів України як одного із напрямів управління бюджетними коштами забезпечить виявлення неактивних чи невикористаних сфер інвестування шляхом обґрунтування сильних сторін та визначення конкурентних переваг окремих регіонів у галузевому розрізі економіки, що підвищить ефективність використання бюджетних ресурсів регіонів за рахунок їх орієнтації на розвиток інноваційної діяльності в потенційно перспективних сферах економічної діяльності.

4. Бюджетна підтримка розвитку прикордонних територій у контексті транскордонного співробітництва.

Це важливий напрямок для стимулювання розвитку прикордонних територій та створення взаємозв'язків між сусідніми територіями в межах кордонів різних держав, що стимулює розвиток євроінтеграції України. Цей напрямок має зайняти «нішу» у формуванні бюджетної політики розвитку територій як одну з основних у контексті стимулювання розвитку таких специфічних територій, як прикордонні. Прикладом ефективного розвитку прикордонних територій є програма транскордонного співробітництва «Польща – Білорусь – Україна», за якою території України отримали більше коштів на розвиток по відношенню до коштів, вкладених у реалізацію програми.

Основними джерелами бюджетного забезпечення розвитку територій сьогодні є кошти Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР), які складають не менше 1% річних доходів загального фонду державного бюджету. Кошти ДФРР спрямовуються на реалізацію заходів щодо реалізації стратегій регіонального розвитку та стратегій регіонального розвитку,

виконання державних цільових програм регіонального розвитку, державних програм транскордонного співробітництва, угод регіонального розвитку та програм виходу окремих територій з кризи. Проте, як уже зазначалося, часто спостерігається так званий «ручний» розподіл коштів ДФРР, що знижує ефективність та підриває цілісність бюджетної політики розвитку територій в Україні.

На нашу думку, виділення коштів ДФРР має відбуватися на паритетній основі з чітко визначеними умовами та правилами їх надання за окремими напрямками. ФДРР не може бути єдиним джерелом фінансування проектів розвитку територій, а їх реалізація має забезпечуватися шляхом співфінансування та залучення коштів з інших джерел: коштів галузевих (міжгалузевих) державних цільових програм та бюджетних програм центральних органів виконавчої влади у сфері розвитку відповідної сфери в регіонах; дотації, інші трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам; місцеві бюджети; технічна допомога від ЄС, інших міжнародних донорів, міжнародних фінансових організацій; кошти інвесторів, власні кошти підприємств.

Прикладом у цьому питанні для України є країни ЄС. Водночас система бюджетної підтримки розвитку територій у цих країнах є більш розвинутою та характеризується наявністю значних фінансових ресурсів. З іншого боку, навіть слаборозвинені території європейських країн характеризуються високим ступенем інтегрованості у світову економіку, зокрема завдяки єдиному ринку ЄС. Тому адаптація європейського досвіду до національних умов є складним завданням, але важливо акцентувати увагу на тих аспектах, які відіграли значну роль у формуванні та реалізації бюджетної політики територіального розвитку в ЄС протягом останніх років. Нижче представлені наступні аспекти.

Бюджетна політика територіального розвитку вимагає довгострокового стратегічного бачення та узгодження з прийняттям та реалізацією стратегічних документів у країні, регіонах та територіях нижчого рівня. Тому

його розробка має бути здійснена протягом семи років, як і стратегія розвитку області.

Така організація процесу бюджетного забезпечення розвитку територій сприятиме економічній та фінансовій стабільності країни та інвестиціям у довгострокові проекти відповідно до стратегічно визначених цілей і завдань, які характеризуються відносною нечутливістю до змін політичної ситуації. умови.

Організація процесу бюджетного забезпечення розвитку територій має базуватися на законодавчо закріплених «неполітичних» механізмах залучення та перерозподілу фінансових ресурсів, сформованих за принципом мінімізації впливу т.зв. «людський фактор». Така організація, враховуючи велику кількість проектів розвитку територій та напрямків співфінансування з бюджетів, потребує функціонування ефективної статистичної служби, яка надаватиме повну та достовірну інформацію під час прийняття рішень про виділення коштів.

Бюджетна політика розвитку територій має реалізовуватися на засадах співфінансування та партнерства. Тому важливо законодавчо обґрунтувати залучення органів управління в контексті бюджетної підтримки розвитку території коштами на конкретні проекти з іноземних, державних, місцевих або приватних джерел.

Важливим є комплексний підхід до підтримки та реалізації проектів і програм стратегій регіонального розвитку, обраних у контексті реалізації завдань, зокрема через розвиток інфраструктури, підприємництва, кадрового потенціалу тощо.

У країнах ЄС система бюджетних інструментів стимулювання розвитку територій розвинена і характеризується різноманітністю. Проте наразі спостерігається тенденція зміщення ЄС у бік залучення платних форм реалізації проектів, спрямованих на підвищення ефективності використання ресурсів. В Україні така система знаходиться на стадії розвитку та розширення. У частині бюджетної підтримки розвитку територій постає

питання використання грантового фінансування реалізації проектів чи поєднання грантової та боргової підтримки. Навіть пільгова податкова система сьогодні не використовується як інструмент бюджетної політики розвитку територій.

У контексті реалізації бюджетної політики розвитку територій, через її складність, особливого значення набуває моніторинг, оцінка та контроль за реалізацією проектів, що забезпечить її прозорість та продемонструє платникам податків отримані результати. Це потребує розвитку та інтеграції технічного потенціалу в програмне адміністрування та взаємодію з дослідницькими установами та університетами.

Таким чином, під час адміністрування програми слід використовувати ефективні комунікаційні та інформаційні системи, наприклад, вказувати проекти, які отримали підтримку, результати моніторингу та оцінки, а також пояснювати потенційним реципієнтам, як отримати державну допомогу. Такі системи мають створюватися та розвиватися на національному рівні за зразком системи Smart Specialization Platform, яка діє на наднаціональному рівні в країнах ЄС і підтримується Європейською Комісією [23].

Таким чином, формування бюджетної політики розвитку територій України має здійснюватися на основі визначення стратегічних пріоритетів регіонального розвитку та розвитку територій різних рівнів і має бути спрямоване на зменшення міжрегіональної та внутрішньорегіональної асиметрії, забезпечення універсального покращення якості життя людей, перехід територій до розвитку на основі сталого розвитку, інклюзивності, інновацій та максимального використання та розвитку наявного потенціалу. Тому реалізація бюджетної політики потребує системного, цілеспрямованого підходу, сформованого на засадах комплексності, комплексності, плановості та перспективності, поєднання загальнофункціонального та проблемного методу визначення напрямів фінансового розвитку. забезпечення ефективності бюджетної політики розвитку територій.

## 2.2. Особливості територіального розвитку в контексті виконання Угоди про асоціацію України та ЄС

Україна після підписання угоди про асоціацію з ЄС у 2014 році офіційно задекларувала інтеграційний вектор, невизначеність якого з моменту здобуття незалежності об'єктивно визнавалася однією з причин слабкості позицій держави на світовій арені. Водночас зроблений вибір призвів до необхідності суттєвого перезавантаження цінностей і стандартів українського суспільства та структур управління, започаткування низки реформ, зокрема реформ децентралізації, приділяти більше уваги міжсекторній взаємодії та комплексний підхід до розвитку територій.

Основою таких змін є, зокрема, реалізація політики територіального/просторового розвитку країн ЄС, яка базується на таких тематичних осях, як політика розвитку міст, згуртованість та просторове планування. При формуванні цієї політики враховуються глобальні виклики та ініціативи, спрямовані на пошук відповідей – Порядок денний на 21 століття, Цілі сталого розвитку до 2030 року, конвенції з навколишнього середовища та розвитку, прийняті на конференції ООН у Ріо-де-Жанейро. Крім того, слід наголосити на наявності та стимулюванні взаємодії політики територіального розвитку з іншими галузевими політиками.

Одним із ключових документів щодо просторового розвитку є Європейська перспектива просторового розвитку (ESDP), прийнята ЄС у 1999 році. Він проголошує три цілі європейської політики: економічна та соціальна згуртованість, охорона та управління природними ресурсами та культурною спадщиною, більш стійка конкурентоспроможність європейської території. У подальшому зміст цілей розкриватиметься ширше: досягнення поліцентричного та збалансованого просторового розвитку з урахуванням розвитку міських і сільських територій та забезпечення партнерства між ними; рівний доступ до інфраструктури та знань; розумне управління природною та культурною спадщиною, зокрема культурними ландшафтами. Для досягнення

поставлених цілей було сформульовано 60 параметрів, відносно рівномірно розподілених за напрямками [1].

Серед основних аспектів просторового розвитку ЄС у контексті сучасних викликів і тенденцій – міський розвиток, який складається зі створення міських мереж, зміни європейського планування міст та економічних можливостей міст, субурбанізації, посилення сегрегації в містах, покращення якості міського середовища. Крім того, тенденції розвитку сільських територій, зміни їх ролі та функцій, зміни в сільському та лісовому господарстві та пов'язані з цим наслідки для економіки та землекористування, транспортні мережі та проблеми їх інтеграції, збільшення потоків та транспортних навантажень, диспропорції у поширенні знань та інноваціях вважаються загрозою водним ресурсам, посилюючи тиск на культурні ландшафти та спадщину.

Цей документ розвивався у трьох напрямках:

1) продовження співпраці між державами-членами в рамках Європейської конференції міністрів просторового/регіонального планування Ради Європи (SEMAT), заснованої у 1970 р. [2];

2) програма транскордонного співробітництва INTERREG;

3) Європейська мережа просторового моніторингу та політики (ESPON).

Значний вплив на формування та реалізацію політики просторового розвитку Європейського Союзу мав документ «Територіальний порядок денний Європейського Союзу до 2020 року», положення якого відображено в концепціях просторового розвитку на національному рівні. Його пріоритетами були: поліцентричний і збалансований територіальний розвиток; комплексний розвиток міст, сільських територій та спеціальних територій;

територіальна інтеграція в транскордонні та транснаціональні функціональні регіони;

забезпечення глобальної конкурентоспроможності регіонів на основі сильної місцевої економіки; покращення територіальної комунікації для

громадян, громад, підприємств; управління та інтеграція екологічних, ландшафтних і культурних цінностей регіонів.

Оновлений «Територіальний порядок денний ЄС 2030» приніс низку нових акцентів, таких як забезпечення просторової справедливості та «зв'язків» місць, як цифрових, так і фізичних, підтримка функціональних регіонів, прагнення до кліматичної нейтральності соціально-економічної діяльності, перехід до економіки.

На національному рівні було прийнято положення Європейської перспективи просторового розвитку як основу для розробки відповідних концепцій просторового розвитку. Так, завданнями Концепції просторового розвитку Німеччини (2006) були: зростання та інновації;

надання послуг суспільного інтересу; захист ресурсів; трансформації культурних ландшафтів. Для досягнення останньої мети широко використовувався механізм ландшафтного планування, що означає «екологічне планування для вивчення поліфункціональності ландшафтів». У Концепції просторового розвитку Польщі до 2030 року зазначено, що «документ спрямований на розрив існуючої дихотомії просторового та соціально-економічного планування на національному, регіональному\* та місцевому рівнях, а також щодо функціонального простору.

Він співвідносить цілі просторової та регіональної політики, поєднує стратегічне планування з програмною діяльністю програм розвитку та операційних програм, що фінансуються з фондів ЄС, визначає дії, які держава має здійснити в законодавчій та інституційній сфері для підвищення ефективності управління простором, система планування та місцевий розвиток». Так само в Чехії, де просторова політика є «одним із інструментів досягнення гармонії між інвестиційними проектами та можливостями території, як це визначено, наприклад, у Національному плані розвитку та Стратегії програми регіонального розвитку. «Ці підходи та положення також реалізуються на місцевому рівні, при плануванні розвитку європейських співтовариств.

Загалом особливостями планувального підходу сьгоднішніх європейських країн є акцент на використання т.зв. підхід, орієнтований на місце розташування (підхід, орієнтований на місце), інтеграція галузевих політик, планування «функціональних територій» та процеси планування залучення громадян. Таким чином, аналіз, проведений у рамках проекту COMPASS (програма ESPON) щодо територіального розвитку та просторового планування в 32 європейських країнах у 2000-2016 рр., вказує на особливо чітку інтеграцію політики просторового планування з транспортною та екологічною політикою (найменш інтегрованою залишається, здоров'я та освіта). Водночас на національному рівні інтеграційний пріоритет було розподілено в такому порядку:

транспорт, навколишнє середовище, культурна спадщина та туризм, енергетична політика;

на місцевому рівні – культурна спадщина та туризм, житлово-комунальне господарство, управління відходами та водними ресурсами, транспорт та навколишнє середовище.

Розвиток відповідного інституційного середовища в Україні за той самий період відбувався досить повільно. У 2001 році було затверджено Генеральний план планування території України, який за своїм змістом певною мірою корелював із положеннями ЄПСР та встановлював планувальні обмеження та містив рекомендації щодо розробки підзаконних планових документів. Водночас ці рекомендації не були враховані при розробці Стратегії регіонального розвитку держави (до 2015 та 2020 років), інших стратегій (наприклад, Стратегії національної екологічної політики) тощо. Ці прогалини можуть бути доповнені виконанням Державної стратегії Стратегія регіонального розвитку на 2021-2020 рр. 2027 р., перевагами якої є акцент на її ув'язці з документами просторового планування; комплексний підхід; цільові напрями та диверсифікація діяльності. Крім того, це перша стратегія, в якій приділено увагу розвитку функціональних територій (гірських, прибережних, прикордонних, периферійних, агломераційних тощо). Інститут

географії НАН України та інші географічні центри неодноразово видавали рекомендації органам державної влади щодо вибору та підтримки таких функціональних територій.

Одним із прикладів є запропонована концепція просторової інтеграції України (візуалізовано на рис. 2.1).

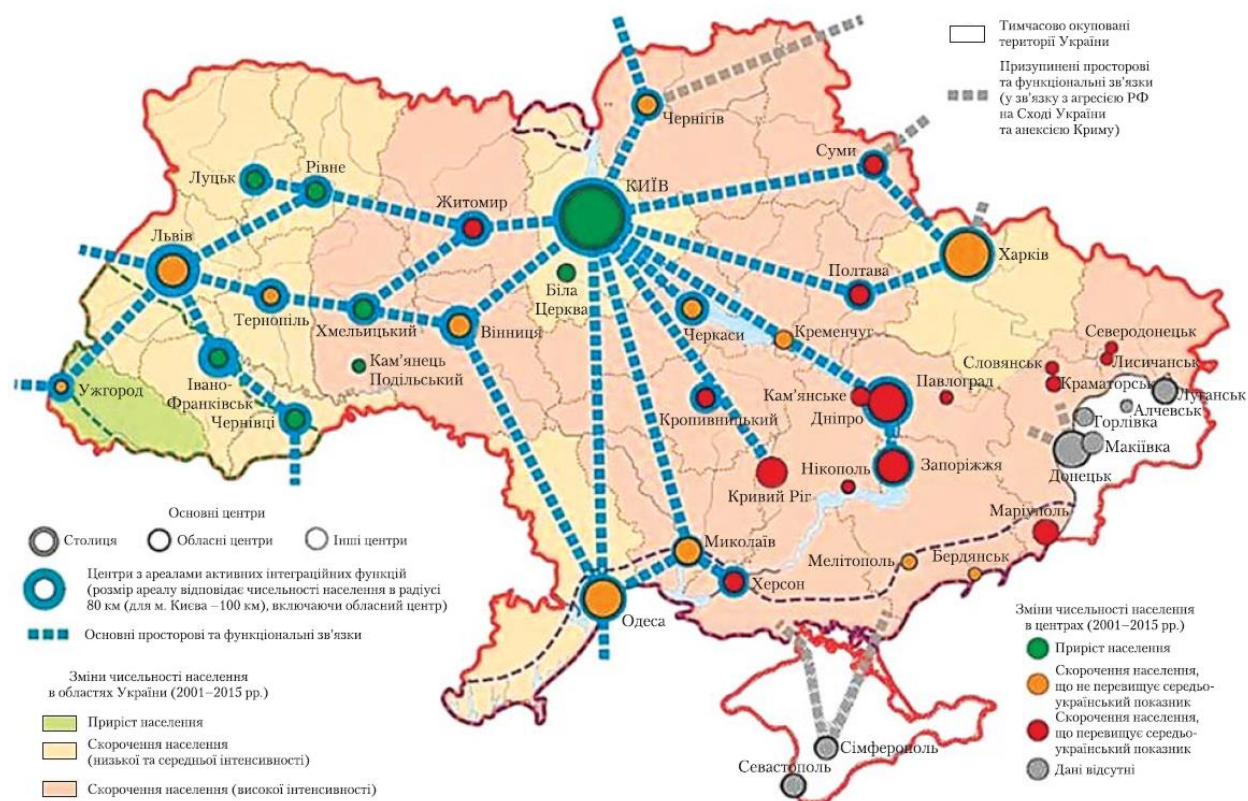


Рис. 2.1. - Просторова інтеграція України

Тому, поряд з іншими факторами, повільне формування інституційного середовища, що забезпечує сталий просторовий розвиток з урахуванням європейських підходів, призвело до закріплення таких проблем, як міжрегіональні диспропорції соціально-економічного розвитку, просторові дисбаланси (неконтрольована концентрація населення в межах Київ та його приміська зона на тлі деградації сільської місцевості в багатьох регіонах) [6], низький рівень територіальної згуртованості (погана доступність навіть великих обласних центрів), погіршення стану довкілля в більшості регіонів України. Індекс просторового розвитку модельних регіонів України, розрахований за авторською методикою, також показав значні дисбаланси.

Тому, з точки зору успішної імплементації Угоди про асоціацію з ЄС для України, актуальною була і залишається проблема наукового забезпечення імплементації окремих директив, а також формування рамкових умов її реалізації. , яка також має включати питання забезпечення сталого просторового розвитку.

Звертаючись до конкретних директив, необхідно зосередитися насамперед на Директиві № 2001/42/ЄС, яка стосується оцінки впливу окремих планів і програм на навколишнє середовище та їх реалізації в Україні, незважаючи на прийнятий Закон України « Про стратегічну оцінку впливу на довкілля» (№ 2354-VIII ), потребує суттєвого вдосконалення та систематизації сучасних підходів до оцінки стану та властивостей елементів навколишнього середовища і, звичайно, вирішення проблеми якості та доступності геопросторових даних.

У цьому контексті особливого значення набувають міжнародні проекти у сфері екологізації територіально-просторового планування, які реалізуються в Інституті географії НАН України. Дослідження, розпочаті у 2010 році в рамках Екологічної консультативної програми в країнах Центральної та Східної Європи, Кавказу та Центральної Азії, дозволили врахувати європейські та національні методологічні підходи у сфері оцінки території, запропонувати адаптовану методологію ландшафтного планування (екологічно орієнтоване ), здійснюють його затвердження на рівні обласної, районної, сільської ради, а згодом – на рівні територіальної громади. Крім того, розроблено механізм інтеграції екологічних рекомендацій та обмежень з нормативними документами з питань планування території.

Погоджено, що ландшафтне планування є основою для подальшої реалізації наступних завдань плану просторового розвитку:

- обґрунтування перспективних потреб та визначення пріоритетних напрямів використання земель, у тому числі містобудівного призначення, на засадах сталого розвитку;

- визначення територій особливих екологічних, рекреаційно-оздоровчих, наукових, естетичних, історико-культурних цінностей, встановлення правових обмежень щодо їх планування, забудови та іншого використання;

- розвиток містобудівної діяльності з охорони навколишнього середовища та раціонального використання природних ресурсів;

охорона та збереження нерухомих пам'яток археології; захист території і населення від небезпечних природних і техногенних процесів.

Враховуючи те, що ландшафтний план передбачає створення досить великої бази вихідних даних про природні умови ділянки та оцінки стану елементів довкілля, їх уразливості, ризиків деградації внаслідок господарської діяльності, ці проекти сприяли впровадженню сучасного європейського підходу до стратегічної оцінки впливу на довкілля (СЕО) в Україні.

Крім того, використання ландшафтного планування має опосередкований вплив на виконання Директиви № 2008/50/ЄС «Якість атмосферного повітря та чисте повітря для Європи», Директиви № 2000/60/ЄС «Про встановлення меж Співтовариства». дії у сфері водної політики» (зі змінами та доповненнями), Директива ЄС 2007/60 «Про оцінку та управління ризиками повеней», Директива 91/676/ЄС «Про охорону вод від забруднення, спричиненого нітратами» (зі змінами, внесеними Регламентом (ЄС) №1882/2003) тощо.

У рамках стратегічної екологічної оцінки нині використовуються планувальні підходи до вибору та обґрунтування ряду просторових показників оцінки елементів довкілля та часткової автоматизації цих оцінок;

безпосередня розробка звітів про СЕО зразкових громад та різних видів документів державного планування; підготовка методичних рекомендацій щодо забезпечення прозорості та об'єктивної процедури СЕО при плануванні розвитку гміни. Таким чином, на прикладі плану просторового розвитку Степанецької територіальної громади Черкаської області в СЕО-звіті оцінено та візуалізовано за бальною шкалою його можливий вплив на такі аспекти:

- стан здоров'я населення: тривалість життя; хворобливість; шумове забруднення;
- клімат і атмосферне повітря: викиди парникових газів; хімічне забруднення;
- земельні ресурси: будівництво; утворення відходів;
- ґрунт: хімічне забруднення; функція водоутримання;
- поверхневі та підземні водні ресурси: водність; хімічне забруднення;
- види та біотопи (відповідає компоненту «Біорізноманіття» Директиви ЄС про СЕО): виснаження місць існування видів, занесених до Червоної книги; забруднення та збіднення лісових масивів;
- історико-культурні ландшафти та рекреаційно-туристичні ресурси: збіднення та забруднення.

Одним із нових підходів до територіальної громади стала підготовка паспортів впливу для кількох значущих об'єктів плану на основі попередньо наданих консультантами прикладів німецьких громад.

Прикладом успішної реалізації наших досліджень може бути участь фахівців Інституту географії у підготовці звіту про СЕО програми транскордонного співробітництва між Україною, Польщею та Білоруссю – INTERREG NEXT.

Після прийняття Закону України від 17 червня 2020 року № 711-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері планування територій», яким визначено поняття комплексного просторового плану, поняття комплексного розвитку, приділяє увагу ландшафтному плануванню, більш детальні методичні розробки Інституту географії знайшли відображення у підготовці проектів постанов Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації на місцевому рівень» та «Про встановлення формату електронних документів для комплексного плану просторового розвитку території гміни, генерального плану житлового масиву, детального плану території».

Також важливими в контексті євроінтеграції були дослідження Інституту, спрямовані на забезпечення сталого розвитку міст та управління культурною та природною спадщиною. У сфері містобудування йдеться про визначення функцій сучасних міст в умовах глобалізації, аналіз процесів метрополізації в Україні, рекомендації щодо включення принципів сталого природокористування в процес планування розвитку приміських зон, розробка індикаторів та детермінант сталого розвитку міського простору. Щодо культурної та природної спадщини, збереження якої є однією з ключових тем Територіального порядку денного ЄС, досягненням останніх років стала підготовка атласу «Населення України та його природна та культурна спадщина», який стати предметом інтересу не лише науковців, а й керівних структур.

Крім того, Інститут продовжує дослідження в рамках цільової комплексної міждисциплінарної програми наукових досліджень НАН України з проблем сталого розвитку та раціонального природокористування в умовах глобальних екологічних змін, зокрема щодо забезпечення інтеграції цілей та індикаторів сталого розвитку до 2030 року на регіональному та місцевому рівнях. Наразі у більшості регіональних стратегій є прогалини, пов'язані з представленням екологічної складової, окремих цілей сталого розвитку, зокрема у сфері адаптації до зміни клімату, управління водними ресурсами, сталого планування та розвитку поселень.

Враховуючи те, що зараз триває реформування містобудівної діяльності, Інститут і надалі підтримуватиме наукове вдосконалення планувального процесу на різних рівнях та посилюватиме методичне забезпечення впровадження СЕО.

Серед інших робіт Інституту, важливих у контексті виконання Угоди про асоціацію з ЄС та інших міжнародних зобов'язань України, – дослідження, спрямовані на розширення мережі природоохоронних територій, забезпечення сталого розвитку сільських територій та міських поселень. .

Підсумовуючи, слід сказати, що для успішного вирішення поставлених завдань необхідно більше уваги приділяти налагодженню тісної взаємодії з відповідними міністерствами та відомствами, розширенню контактів з територіальними громадами та їх об'єднаннями, комплексній оцінці територіальної ситуації. столиці, оцінка впливу на довкілля для забезпечення сталого (збалансованого) розвитку територіальних громад, регіонів та держави в цілому. Значний інтеграційний потенціал у цьому плані має методологія географічних наук, яка в багатьох країнах Європи є основою формування політики просторового розвитку.

### РОЗДІЛ 3

## НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

### 3.1. Перспективи реалізації механізму публічного управління територіальним розвитком

Ефективність державного управління завжди є одним із визначальних факторів темпів соціально-економічного розвитку країни в цілому та її регіонів, умов економічної діяльності та життя громадян. У зв'язку з цим останніми роками особлива увага приділяється питанням підвищення ефективності діяльності органів державного управління, що є одним із пріоритетних завдань, які стоять перед будь-якою державою.

Нині повсюдно зростає значення механізму державного управління соціально-економічним розвитком території на основі програмно-цільового підходу, що пов'язано з вирішенням завдання вдосконалення державного управління в регіонах країни, необхідність забезпечення позитивних змін у соціально-економічному розвитку адміністративно-територіальних одиниць, а також гострі проблеми нестачі фінансових ресурсів та розширення джерел фінансування для досягнення регіональних цілей та вирішення відповідних завдань.

Аналіз зарубіжного та вітчизняного досвіду показує, що програмне управління є досить ефективним інструментом управління функціонуванням регіональних соціально-економічних систем. Програмно-цільове управління передбачає розробку взаємопов'язаних програмних завдань, термінів виконання державних програм, державних програм суб'єктів країни, місцевих програм та визначення обсягів і джерел їх фінансування. Слід зазначити, що метод програмно-цільового управління надає вирішенню проблем території правовий статус, дозволяє ефективно акумулювати необхідні ресурси, а завдання досягнення поставлених цілей стає обов'язковим.

Використання програмно-цільового управління, орієнтованого на сталий соціально-економічний розвиток території, характеризується міждисциплінарним характером. Тому програмно-цільовий метод управління

знаходиться в центрі уваги дослідників-представників таких наук, як правознавство, державне управління, економіка, соціологія, політологія.

Програмно-цільовий метод управління соціально-економічним розвитком території характеризується такими принциповими ознаками: індикативність програм; економічна, соціальна та бюджетна ефективність заходів програми; системність цілей і завдань програм, комплексність комплексу завдань, що вирішуються; здатність концентрувати обмежені матеріальні та фінансові ресурси для вирішення найважливіших завдань економічного і соціального розвитку; спрямованість на отримання мультиплікаційного ефекту; можливість забезпечення громадського контролю при постановці цілей, розробці завдань сталого розвитку, плануванні використання ресурсів.

На основі принципу «Оптимальні витрати – максимальний результат» функціонує програмно-цільовий механізм управління соціально-економічним розвитком території, який поєднує сукупність людських, матеріальних, природних, фінансових та інформаційних ресурсів. Успішність програмно-цільового механізму управління забезпечується єдністю та взаємодоповнюваністю використовуваних ресурсів.

Необхідність використання програмно-цільового управління для вирішення завдань сталого соціально-економічного розвитку території визначається такими обставинами: розумінням суб'єктами території того факту, що необхідно змінити несприятливі тенденції розвитку, пропорції, структура економіки та соціальної сфери; складність проблем регіональних соціально-економічних систем, вирішення яких потребує міждисциплінарної координації програмної діяльності; відсутність можливості досягнення необхідних цілей розвитку, в тому числі через відсутність достатніх зв'язків та взаємодії між рівнями управління, суб'єктами господарювання тощо; посилення необхідності координації використання фінансових і матеріальних ресурсів, що належать суб'єктам господарювання різних відомств, галузей і регіонів.

Програмно-цільове управління, також передбачаючи застосування системного підходу до формування та реалізації програм, забезпечує поєднання просторової інтеграції, яка об'єднує зусилля суб'єктів території, та часової інтеграції, яка полягає в чіткій послідовності єдності різних стадій (етапів) загального процесу. Також важливою характеристикою програмно-цільового механізму є єдність методичних підходів до вирішення всіма учасниками завдань сталого соціально-економічного розвитку території.

В аспекті удосконалення технології програмно-цільового управління відзначимо перспективність таких методів як форсайт, організаційно-діяльна гра та методично організована громадська експертиза.

Відповідно до законодавства вищий виконавчий орган державної влади забезпечує узгодженість документів стратегічного планування області. Узгодженість досягається взаємозв'язком державних програм, схем планування території, плану заходів щодо реалізації стратегії соціально-економічного розвитку території, які розробляються в рамках визначення мети на регіональному рівні [1]. Значний вплив на узгодженість має інструмент оцінки впливу регіональних програм сталого розвитку. При цьому використовуються загальні та приватні показники, включаючи показники економічної, соціальної та бюджетної ефективності. Виконання програм регіону необхідно оцінювати кількісно та якісно. Кількісне вимірювання результату реалізації програми передбачає використання системи статистичних показників (об'єктивна оцінка). Якісне вимірювання ефективності програми здійснюється на основі таких методів, як глибинні групові інтерв'ю з представниками місцевої громади та анкетування (суб'єктивна оцінка). Оцінка впливу програм на розвиток території має допомогти органам влади всіх рівнів виявити наявні слабкі ланки, невраховані фактори, проаналізувати позитивний досвід з метою вдосконалення регіональних програм.

Активне використання кластерного підходу, спрямованого на підвищення інноваційної активності, підвищить конкурентоспроможність

вітчизняних товаровиробників та прискорить сталий соціально-економічний розвиток території. Аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду показує, що поширення кластерів є однією з основних характеристик усіх високорозвинутих економік. Ефективне високотехнологічне виробництво базується на інтеграції наукових, інноваційних та виробничих підприємств різного профілю.

Як показують дослідження, використання кластерів найбільшою мірою реалізує ідею сталого соціально-економічного розвитку території. Конкурентоспроможність і сталий соціально-економічний розвиток території взаємозалежні та взаємообумовлені.

«У сучасній Україні вже створено понад 60 регіональних та близько 10 міжрегіональних кластерів, що свідчить про наявність певної бази для подальшого розвитку кластерів та формування державної кластерної політики. Порівняно з 2011-2012 роками їх загальна кількість не зросла значно (на той час їх було близько 50). Водночас можна припустити, що кластерних суб'єктів насправді більше, оскільки не всі вони зареєстровані як організації зі словом кластер у назві, тому вони повинні визначатися безпосередньо в регіонах».

Слід зазначити, що сталий територіальний розвиток має протилежний вплив на кластер:

- змінюється їх склад - збільшується частка інноваційно активних підприємств, організацій, які здійснюють передпродажне, післяпродажне обслуговування, гарантійне обслуговування;
- інфраструктурні компанії, фінансові установи, навчальні заклади та організації громадянського суспільства мають передовий досвід;
- зміцнюються зв'язки між елементами кластера;
- підвищується продуктивність підприємств, що входять до кластеру.

Кластер як система включає:

- підсистема регулювання та управління (органи законодавчої та виконавчої влади);

- підсистема підтримки (банки та фінансові компанії, навчальні та науково-дослідні інститути);
- підсистема надання послуг (постачальники спеціалізованих послуг, організації інфраструктури, організації транспорту та зв'язку тощо);
- підсистема постачання (підприємства, що постачають сировину, матеріали, напівфабрикати, комплектуючі вироби, обладнання тощо);
- підсистема виробництва кінцевої продукції.

Кластерний підхід орієнтований на взаємозв'язок і взаємозалежність учасників виробничого циклу створення товарів, послуг та інновацій.

Кластери відрізняються від інших форм кооперації тим, що сторони, які беруть участь у кластері, об'єднані в один ланцюг і спеціалізуються на окремій виробничій діяльності чи дослідженні.

Вивчення зарубіжного досвіду показує, що формування кластерів можна розглядати як одну зі складових сталого соціально-економічного розвитку території. Ефективне високотехнологічне виробництво базується на інтеграції наукових, інноваційних та виробничих підприємств. Метою функціонування кластерного механізму є підвищення економічної, соціальної, екологічної та інституційної ефективності діяльності учасників кластеру.

Кластерний підхід пропонує новий погляд на територіальний розвиток, головним чином заснований на горизонтальних зв'язках між фірмами, інфраструктурними об'єктами, дослідницькими центрами, державними та місцевими органами влади, іншими суб'єктами та симбіотичною взаємозалежністю на основі синергії.

Отже, виділимо наступні переваги кластерного підходу з точки зору забезпечення сталого територіального розвитку:

1) для всієї економіки країни загалом і для її регіонів зокрема кластери відіграють роль точок зростання внутрішнього ринку. Висока конкурентоспроможність економіки території базується саме на сильних позиціях окремих кластерів. Регіональні кластери значною мірою визначають рівень економічного розвитку в довгостроковій перспективі;

2) бізнес-процеси в кластері істотно оптимізовані, оскільки учасники кластера можуть досягти оптимальних рівнів активності, що означає високий рівень продуктивності та ефективності завдяки спеціалізації;

3) кластерний підхід дозволяє території набути властивостей, що формують сприятливе середовище для сталого інноваційного розвитку, що характеризується творчою атмосферою конкуренції та партнерства між учасниками кластера;

4) кластерний підхід є засобом досягнення цілей промислової політики (структурні зміни, підвищення конкурентоспроможності, посилення інноваційної спрямованості тощо), ефективним інструментом стимулювання регіонального розвитку та позитивно впливає на покращення торгового балансу країн. території. Підвищуються також зайнятість, рівень середньої заробітної плати, конкурентоспроможність промисловості території;

5) кластерна форма організації інноваційної діяльності створює особливу форму інновацій – «комбінований інноваційний продукт» – результат діяльності кількох організацій, що дозволяє прискорити їх поширення в спільному територіально-економічному просторі. Водночас прискорюються процеси диверсифікації економіки території;

6) кластерна політика в аграрній сфері, заснована на стимулюванні становлення та розвитку регіональних форм територіальної організації виробництва, також забезпечує диверсифікаційний розвиток агропромислового комплексу та підвищення якості життя сільського населення. При цьому враховується соціальна, природно-кліматична та економіко-географічна складові сільськогосподарського виробництва;

7) застосування кластерного підходу підвищує комплексність і системність діяльності органів влади території;

8) у кластері виникають різні типи синергізму.

Кластерний підхід ефективний не лише у виробничій сфері, а й у видах економічної діяльності, пов'язаних із формуванням, збереженням і розвитком людського потенціалу.

Таким чином, аналіз зарубіжного досвіду свідчить про ефективність кластерів у модернізації житлово-комунальної сфери — важливого чинника формування комфортного середовища проживання. Зокрема, на основі кластерного механізму можна вирішити проблему надходження фінансових ресурсів у житлово-комунальну сферу та їх докорінного оновлення.

Інтеграція освіти, науки і виробництва в освітні кластери дозволяє досягти значних зовнішніх ефектів. Інтеграція створює умови для розвитку ефективної системи взаємодії бізнесу з ринком праці на основі підвищення можливості вивчення передового досвіду у професійній сфері.

Виграє від співпраці і бізнес, зокрема, підвищується конкурентоспроможність підприємства за рахунок навчання персоналу передовим методам роботи та трансферу.

Безумовно, перспективним є створення кластерів у сфері охорони здоров'я, які дозволяють значно підвищити якість надання медичних та освітніх послуг, які є важливим елементом якості життя населення. У результаті покращуються умови для формування, збереження та розвитку людського потенціалу, а також підвищується конкурентоспроможність вітчизняних систем охорони здоров'я та освіти не лише всередині країни, а й на світовому ринку. Аналіз тенденцій розвитку системи управління охороною здоров'я дозволяє зробити висновок, що елементи кластерного управління вже використовуються в національній системі охорони здоров'я, насамперед на регіональному рівні.

Відзначимо фактори, що перешкоджають розвитку грон:

недостатній зв'язок наукової спільноти з бізнес-структурами;

низька якість інвестиційного клімату; низька ефективність функціонування асоціацій та спілок підприємців; низький рівень довіри між бізнесом, владою, суспільством, наукою тощо.

Дослідження сталого територіального розвитку крізь призму соціального партнерства вважають доцільним багато вітчизняних і зарубіжних дослідників. Про ефективність конструктивної взаємодії влади, бізнесу та

суспільства в інтересах сталого соціально-економічного розвитку території йдеться в працях багатьох сучасних дослідників.

Під соціальним партнерством ми розуміємо модель оптимальної взаємодії органів влади, суб'єктів господарювання, які здійснюють фінансово-господарську діяльність на території області (об'єднань суб'єктів господарювання), громадських організацій з метою сталого соціально-економічного розвитку території. Підкреслимо, що авторський підхід до дослідження соціального партнерства як умови сталого соціально-економічного розвитку території базується на використанні інституційно-синергетичного підходу.

Для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку території необхідний механізм соціального партнерства, метою якого є узгодження інтересів суб'єктів території. Безкризового функціонування та сталого розвитку потребують усі суб'єкти території:

- центральні органи державної влади;
- органи законодавчої та виконавчої влади на регіональному рівні;
- виборні органи місцевого самоврядування;
- адміністрація районного рівня;
- суб'єкти господарювання та їх об'єднання;
- населення, представлене громадськими організаціями, окремими соціальними групами, прошарками, індивідами.

В умовах соціально орієнтованої ринкової економіки всі суб'єкти території є суб'єктами господарювання з різними потребами та інтересами. Соціальне партнерство, забезпечуючи збалансованість реалізації найважливіших інтересів основних груп суспільства, є досить ефективним засобом формування та реалізації узгодженої стратегії сталого соціально-економічного розвитку території. Свою участь у механізмі соціального партнерства бізнес реалізує за допомогою такого інструменту, як корпоративна соціальна відповідальність, під якою розуміють «зобов'язання бізнесу робити добровільний внесок у розвиток суспільства, зокрема

соціально-економічної та екологічної сфер, яка приймається компанією поза вимогами законодавства та економічної ситуації».

Слід зазначити, що соціальні програми сталого територіального розвитку, які реалізуються соціально відповідальними організаціями, відрізняються різноманітністю, пошуком нестандартних рішень та довгостроковістю. Найефективніші з них базуються на використанні цільових інвестицій, спрямованих на задоволення потреб місцевих громад у вирішенні соціальних проблем і, водночас, пов'язаних із стратегією розвитку бізнесу.

Успішні практики засновані на партнерстві з органами державної влади та місцевого самоврядування, а також неприбутковими організаціями, є свідомим внеском в управління ризиками, зміцнення ділової репутації компаній.

Більшість організацій обмежують свою участь у зовнішній соціальній політиці благодійними акціями. Іншими недоліками існуючого механізму соціального партнерства в регіонах є стихійність, неефективність, безсистемність, неможливість контролю за витрачанням коштів, суб'єктивізм.

Підвищення ефективності функціонування та стійкості соціально-економічного розвитку території (з комплексним вирішенням дилеми – поєднання соціальної та економічної ефективності) передбачає вирішення таких завдань:

- удосконалення організаційної структури управління територією;
- підвищення якості прогнозів розвитку та ширшого використання планування;
- концентрація ресурсів на пріоритетних напрямках сталого соціально-економічного розвитку;
- модифікація організаційних форм взаємодії суб'єктів території;
- підвищення активності громадянського суспільства.

Розглядаючи процедурний аспект удосконалення механізму соціального партнерства, варто відзначити перспективність таких інструментів:

- формалізація відносин бізнесу та влади та алгоритму взаємодії учасників;
- здійснення соціального контролю;
- використання соціально-етичного маркетингу;
- інтеграція всіх учасників соціального партнерства.

Таким чином, визначено перспективи розвитку механізму державного управління розвитком території, які спрямовані на реалізацію стратегії сталого розвитку в умовах глобалізаційних трансформацій та переходу до економіки інновацій і включають: програмно-цільовий механізм; механізм соціального партнерства; кластерний механізм як засіб підвищення інноваційної активності на території; механізм аналізу та оцінки сталого розвитку території.

### **3.2. Проектний підхід як інструмент публічного управління територіальним розвитком**

Територіальний розвиток є багатограним процесом, і підходи до його стратегічного планування становлять значний інтерес для дослідників із різних галузей науки, зокрема економіки та державного управління. Стратегічне планування допомагає розробляти та реалізовувати різноманітні державні та місцеві стратегії та програми, у процесі яких враховуються умови та фактори внутрішнього та зовнішнього середовища, а також орієнтуються на довгострокові пріоритети та довгострокове бачення розвитку об'єкта планування та його конкурентних переваг. Узагальнюючи погляди вітчизняних і зарубіжних дослідників, до факторів, що формують конкурентні переваги тієї чи іншої території, можна віднести: наявність і доступність ресурсів (особливо земельних), попит на продукцію місцевих галузей економіки, розвиток інвестиційної інфраструктури в регіоні, тривалий - строкове задоволення потреб місцевих галузей економіки щодо людських ресурсів, розвитку соціального капіталу, професіоналізму державних службовців тощо.

Стратегічне планування розвитку території – це процес, у якому місцева громада створює картину свого майбутнього та визначає етапи її реалізації, спираючись на місцеві ресурси та зосереджуючись на найважливіших завданнях, які необхідно вирішити. Таке планування допомагає приймати стратегічні управлінські рішення та включає: координацію інтересів групи в середині громади; інвентаризація фактичних ресурсів, обмежень і сприяючих факторів; постановка реалістичних завдань і цілей; створення програм і планів дій. Предметом стратегічного планування в даному випадку є соціально-економічна діяльність самоврядної території гміни, яка розглядається з точки зору розвитку гміни та її майбутнього стану з точки зору підвищення якості життя населення. громади її членів, а також прийняття рішень щодо цього з урахуванням об'єктивних прав. Стратегічне планування розвитку територіальних громад ґрунтується на таких основних принципах [6-8]: цілісність (використання системного підходу до побудови стратегічний план шляхом розробки стратегії розвитку функціональних підсистем); дотримання національних та регіональних інтересів (стратегічний план територіальної громади розробляється з урахуванням пріоритетів розвитку держави та регіону); об'єктивність (проведення ретельного аналізу внутрішніх і зовнішніх умов життя громади при визначенні цілей розвитку та шляхів їх досягнення); безперервність і гнучкість (наявність зворотного зв'язку між етапами процесу стратегічного планування через моніторинг і можливість коригування стратегічного плану); єдність стратегії і тактики (трансформація стратегічних планів у поточні плани та детальні програми); співпраця (до розробки стратегічного плану залучаються різні стейкхолдери (громадські організації, представники бізнесу, ЗМІ тощо) через своїх представників у робочій групі; публічна доступність (громадські слухання для обговорення проекту стратегії, оприлюднення стратегії) для всіх бажаючих).

Як системна, поетапна технологія організації спільної діяльності для реалізації стратегічних ініціатив і досягнення стратегічних цілей в умовах встановлених обмежень, що здійснюється за визнаними правилами та

методами, проектний підхід забезпечує відповідне програмування діяльності, концентрацію відповідальності, зусиль і ресурсів, чіткий розподіл ролей і відповідальності учасників проекту, а також цілеспрямована координація їх діяльності, що значно підвищує вірогідність досягнення запланованих результатів [9]. Враховуючи унікальність діяльності та обмеженість ресурсів, а також націленість на досягнення запланованого результату в конкретний час, процес стратегічного планування (підготовка стратегії розвитку або стратегічного плану) формально можна вважати проектом, який потребує чіткого визначення з: потреб стратегічного планування; зацікавлені сторони, цільові групи, кінцеві бенефіціари; цілі стратегічного планування та завдання стратегічного документа; заплановані результати, необхідні для забезпечення належної якості стратегічного документа; узгоджений комплекс дій, що ведуть до досягнення запланованих результатів; терміни та графіки процесу розробки; необхідні ресурси та бюджет; головний відповідальний орган (структура), партнери та кадри.

Процес стратегічного планування полягає в послідовному виконанні кількох етапів. Серед вчених досі немає єдиної думки щодо їх раціональної кількості. Наприклад, М. Бриль з колегами розглядає п'ять етапів цього процесу: підготовка, діагностика території, розробка стратегії, легалізація стратегії, моніторинг та оцінка стратегії. В. Тертичка, спираючись на технологію стратегічного менеджменту, виділяє сім етапів стратегічного планування: ініціювання, створення організаційних структур, аналіз (особливо SWOT-аналіз), визначення місії, цілей, завдань; планування; виконання плану; моніторинг, оцінка. Однак в обох випадках кроки, про які йдеться, відповідають процесам, специфічним для проектної діяльності.

Таким чином, у методології управління проектами виділяють п'ять логічно згрупованих категорій конкретних процесів, які утворюють групи процесів проекту (мають чіткі внутрішні залежності, але не залежать від сфери застосування або конкретної сфери реалізація проекту): ініціалізація - визначає та авторизує як початок проекту, так і початок окремих етапів у

проекти; планування – визначає цілі та планує дії, що ведуть до досягнення цілей, включає дії зі створення плану проекту, ієрархічної структури роботи, графіка роботи (процеси планування є найважливішими, оскільки правильне планування може значно скоротити час, витрачений на виконання процесу); виконання — це фактичне втілення планів проекту в дію, виконання проектних робіт; моніторинг і управління – передбачає відстеження продуктивності та оцінку витрат, часу та якості; закриття – включає закриття як окремих фаз проекту, так і всього проекту, а також отримання уроків для підвищення ефективності майбутніх проектів. Це підтверджує доцільність застосування проектного підходу до організації робіт зі стратегічного планування розвитку територій.

Водночас щодо застосування проектного підходу часто зустрічається хибне (іноді діаметрально протилежне) розуміння проектного менеджменту як методології розробки та реалізації комплексу заходів.

По-перше, існують взагалі різні погляди на доцільність використання тих чи інших інструментів управління проектами. Існує поширена думка, що їх використання гарантує успіх діяльності (але таких гарантій немає), і думка, що використання інструментів управління проектами не сприяє успіху, а навіть вимагає додаткових витрат і створює труднощі, які перешкоджають успішній діяльності. (хоча і потрібні додаткові витрати, але воші нікчемні в порівнянні з тією користю, яку можна від них отримати).

По-друге, переваги проектного планування трактуються неоднозначно. Існують твердження, що якщо план складений правильно, то всі наступні дії пройдуть гладко, а також переконання, що процес планування — це марна трата часу, оскільки жодна діяльність не може йти повністю за планом. Дійсно, у плані неможливо все передбачити, але він корисний для скоординованої реалізації діяльності та розподілу зазвичай обмежених ресурсів, а також є доброю інформаційною базою для моніторингу та контролю. Зрозуміло, що десь посередині описаних крайнощів лежить реальний стан переваг використання проектного підходу.

Застосування інструментів управління проектами може істотно підвищити шанси успішної реалізації запланованих заходів, хоча і потребує додаткового часу. Дослідження показують, що будь-хто, хто навчився створювати план дій, зазвичай економить 10-20 годин на виконання та подальші дії [13, 14], що збільшує шанси на успіх. Не завжди при плануванні можна передбачити всю необхідну роботу, точно оцінити кількість ресурсів і часу, непередбачені події можуть істотно вплинути на хід реалізації проекту. Водночас використання проектного підходу, зокрема тих інструментів управління проектами, які дозволяють більш об'єктивно враховувати фактори ризику, може сприяти підвищенню ефективності планування стратегічного розвитку територій.

Процес стратегічного планування вимагає участі тимчасової групи людей, що також робить цю діяльність схожою на проектну. Керівники робочих груп стратегічного планування та їхні члени фактично є проектними групами та менеджерами проектів.

В умовах появи нових об'єднаних територіальних громад головним завданням є створення в них команд, які б займалися стратегічним плануванням розвитку території. Однією з можливостей є створення в гміні консультативно-дорадчого органу – робочої групи місцевого розвитку, яка займалася б не лише плануванням, а й координацією реалізації та систематичним переглядом результатів досягнення стратегічних цілей. Якщо територіальна громада має досвід розробки стратегій, програм і проектів, то очевидно, що є група людей, яка стане ядром такої робочої групи. Оскільки ініціатором стратегічного планування, очевидно, буде орган місцевого самоврядування, доцільно призначити керівником такої тимчасової групи його представника – посадову особу сільської, мікрорайонної чи міської ради даної територіальної громади.

За сприяння Програми Ради Європи «Децентралізація та територіальна консолідація України» в рамках реалізації проекту «Підтримка розвитку об'єднаних територіальних громад у Хмельницькій області» розроблено

рекомендації щодо створення робочої групи з підготовка стратегічного плану розвитку міста (села, селища) та формат його роботи. Розподіл обов'язків всередині групи може бути добровільним і адміністративним. Важливо підтримувати командний дух і готовність членів групи планувати позитивні зміни в житті громади. Якщо охочих взяти участь у стратегічному плануванні розвитку території багато, варто таку тимчасову команду поділити на «групи дій». Потім доцільно, щоб один або кілька представників від кожної групи представили результати дорученої роботи.

Особливу увагу приділено управлінню зацікавленими сторонами в проектній діяльності. Для ефективного стратегічного планування розвитку територій, окрім, як уже зазначалося вище, забезпечення представництва зацікавлених сторін у робочих групах стратегічного планування, необхідно проаналізувати зміст їхніх інтересів для узгодження. Громада має спільні цілі, потреби, а також бажання жити спільноту, неусвідомлену турботу кожного про благо громади шляхом задоволення особистих потреб та бажання примножити власний добробут. Окрім власного економічного інтересу звичайного громадянина, ще одним мотивом є бажання створити безпечну та комфортну територію проживання, яка нерозривно пов'язана зі створенням суспільного блага. Це означає, що індивідуалізм учасників спільноти синергетично сприяє руху до спільних цілей. Спільні дії органів місцевого самоврядування, бізнес-спільноти та суспільства дають можливість спільного визначення цілей розвитку та їх легітимності шляхом прийняття стратегій і програм розвитку території. Внески зацікавлених сторін у стратегічне планування розвитку території представлені в таблиці 3.1.

Аналіз науково-методичної літератури дозволив виокремити «пакети робіт» (у вигляді дворівневої ієрархічної структури, яка використовується в управлінні проектами), які переважно складають зміст стратегічного планування розвитку території. Кінцевим продуктом комплексу таких робочих пакетів є стратегія розвитку (далі – стратегія):

Ініціація.

Обґрунтування доцільності розробки стратегії.

Створення «творчого колективу» та поділ його на «групи дії».

Розподіл напрямків роботи за «групами дій».

Аналіз.

Визначення областей для дослідження.

Збір статистичних даних та іншої необхідної інформації.

Проведення опитувань серед мешканців.

Проведення опитувань серед експертів.

Виявлення проблем і конкурентних переваг.

Прогнозування ризиків.

Розробка проекту стратегії.

Таблиця 3.1 - Перелік зацікавлених сторін у стратегічному плануванні розвитку території

Група зацікавлених сторін	Представники груп
Публічний сектор (місцева влада і наука)	Обрані посадові особи Органи місцевого самоврядування та їх структурні підрозділи Районні, обласні та загальнодержавні управління й агенції, які відповідають за планування та управління соціально-економічним розвитком і здійснюють регуляторні функції Науково-дослідні установи, університети, коледжі
Приватний сектор (бізнес)	Великі підприємства Малі, середні та дрібні підприємства, приватні підприємці Забудовники (промислове, комерційне та житлове будівництво) Банки, кредитні спілки й інші фінансові установи Торгово-промислові палати та інші бізнес-асоціації Агенції, ради та асоціації підприємців, посередники з підтримки й розвитку бізнесу (бізнес-центри, фонди розвитку підприємництва тощо)
Неурядові організації (громадянське суспільство)	Органи самоорганізації населення Громадські організації Місцеві школи та клуби Організації й асоціації, які представляють інтереси громади Організації та асоціації, які орієнтовані на питання місцевого соціального й економічного розвитку Профспілки та інші професійні асоціації

Визначення місії та цілей.

Визначення сценаріїв розвитку.

Специфікація операційних цілей.

Розповсюдження інформації про проект стратегії.

Проведення стратегічної екологічної оцінки документу.

Організація та проведення громадських слухань.

Розробка плану реалізації стратегії.

Перевірка доцільності запланованих заходів.

Визначення індикаторів, за допомогою яких здійснюватиметься моніторинг виконання стратегії

Офіційне прийняття стратегії.

Підготовка документації (стратегія та план реалізації).

Проведення засідання відповідної дирекції.

Розміщення стратегії та плану її реалізації на офіційному сайті та розповсюдження друкованих документів серед зацікавлених сторін.

Тому, поряд з іншими факторами, повільне формування інституційного середовища, що забезпечує збалансований просторовий розвиток з урахуванням європейських підходів, призвело до вкорінення в державі таких проблем, як міжрегіональні відмінності в соціально-економічному розвитку, просторовий дисбаланс (неконтрольоване концентрація населення в Києві та його сільській місцевості на тлі деградації села в багатьох регіонах) [6], низький рівень територіальної згуртованості (низька доступність навіть до великих обласних центрів), погіршення екологічної ситуації в більшості регіонів України. Індекс просторового розвитку модельних регіонів України, розрахований за авторською методикою [7], також показав значні дисбаланси.

Тому, з точки зору успішної імплементації Угоди про асоціацію з ЄС для України, актуальною була і залишається проблема наукового забезпечення імплементації окремих директив, а також формування рамкових умов її реалізації, яка також має включати питання забезпечення сталого просторового розвитку.

Звертаючись до конкретних директив, необхідно зосередитися насамперед на Директиві № 2001/42/ЄС, яка стосується оцінки впливу окремих планів і програм на довкілля та їх впровадження в Україні, незважаючи на прийнятий Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» (№ 2354-VIII), потребує суттєвого вдосконалення та систематизації сучасних

підходів до оцінки стану та властивостей елементів навколишнього природного середовища і, звичайно, вирішення проблеми якості та доступності геопросторових даних.

У цьому контексті особливого значення набувають міжнародні проекти у сфері екологізації територіально-просторового планування, які реалізуються в Інституті географії НАН України. Дослідження, розпочаті у 2010 році в рамках Консультативної програми з охорони навколишнього середовища в країнах Центральної та Східної Європи, Кавказу та Центральної Азії, дозволили врахувати європейські та національні методичні підходи у сфері оцінки території, запропонувати адаптований методика оцінки ландшафтного (екологічного) планування, здійснити її затвердження на рівні району, району, сільської ради, а згодом – територіальної громади. Крім того, розроблено механізм включення екологічних рекомендацій та обмежень до нормативних документів з планування території.

Погоджено, що ландшафтне планування є основою для подальшої реалізації наступних завдань плану просторового розвитку:

- обґрунтування перспективних потреб та визначення пріоритетних напрямів використання земель, у тому числі містобудівного призначення, відповідно до принципів сталого розвитку;
  - визначення територій особливих екологічних, рекреаційно-оздоровчих, наукових, естетичних, історико-культурних цінностей, встановлення правових обмежень щодо їх облаштування, забудови та інших способів використання;
  - розвиток містобудівної діяльності з охорони навколишнього середовища та раціонального використання природних ресурсів;
- утримання та збереження нерухомих пам'яток археології; захист території і населення від небезпечних природних і техногенних процесів.

Враховуючи те, що ландшафтний план передбачає створення досить великої попередньої бази даних про природні умови території та

оцінки стану елементів довкілля, їх уразливості, ризиків деградації внаслідок господарської діяльності, ці проекти сприяли впровадженню сучасного європейського підходу до стратегічної оцінки впливу на довкілля (СЕО) в Україні.

Крім того, використання ландшафтного планування опосередковано впливає на виконання Директиви № 2008/50/ЄС «Про якість атмосферного повітря та чисте повітря в Європі», Директиви № 2000/60/ЄС «Про встановлення меж Дії Співтовариства у сфері водної політики» зі змінами), Директива ЄС 2007/60 «Про оцінку та управління ризиками повеней», Директива 91/676/ЄС «Про захист вод від забруднення, викликаного нітратами з сільськогосподарських джерел». (зі змінами, внесеними Регламентом (ЄС) № 1882 /2003) тощо.

У рамках стратегічної екологічної оцінки нині використовуються планувальні підходи до вибору та обґрунтування ряду просторових показників оцінки елементів довкілля та часткової автоматизації цих оцінок;

безпосередня розробка звітів ЕК для модельних громад та різних видів документів державного планування; підготовка методичних рекомендацій щодо забезпечення прозорості та об'єктивної процедури СЕО при плануванні розвитку гміни. Таким чином, на прикладі Плану планування території Степанецької територіальної громади Черкаської області в СЕО звіті оцінено та візуалізовано його можливий вплив на такі аспекти за бальною шкалою:

- стан здоров'я населення: тривалість життя; хворобливість; шумове забруднення;
- клімат і атмосферне повітря: викиди парникових газів; хімічне забруднення;
- земельні ресурси: розвиток; утворення відходів;
- ґрунт: хімічне забруднення; функція водоутримання;
- поверхневі та підземні водні ресурси: водність; хімічне забруднення;

- види та біотопи (відповідає компоненту «Біорізноманіття» Директиви ЄС про СЕО): виснаження місць існування видів, занесених до Червоної книги; забруднення та збіднення лісових масивів;
- історико-культурні ландшафти та рекреаційно-туристичні ресурси: збіднення та забруднення. Одним із нових підходів до територіальної громади стала підготовка паспортів впливу для кількох значущих об'єктів плану на основі попередньо наданих консультантами прикладів німецьких громад. Як приклад успішної реалізації наших досліджень можна назвати участь спеціалістів Інституту географії у підготовці SEO-звіту програми транскордонного співробітництва між Україною, Польщею та Білоруссю – INTERREG NEXT.

Після прийняття Закону України від 17.06.2020 № 711-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань планування території», яким визначено поняття комплексного просторового плану, поняття комплексного розвитку, звернуто увагу на ландшафтне планування, більш детальні методичні розробки Інституту географії знайшли відображення у підготовці проектів постанов Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації на місцевому рівні» та «Про встановлення форми електронних документів генерального плану розвитку території територіальної громади, генерального плану населеного пункту, детального плану території».

Також важливими в контексті європейської інтеграції були дослідження Інституту, спрямовані на забезпечення сталого міського розвитку та управління культурною та природною спадщиною. У сфері містобудування йдеться про визначення функцій сучасних міст в умовах глобалізації, аналіз процесів урбанізації в Україні, рекомендації щодо включення принципів сталого природокористування в процес планування розвитку приміських територій, розробка індикаторів та маркерів сталого розвитку міського простору. Що стосується культурної та природної спадщини, збереження якої

є однією з ключових тем у Територіальному порядку денному ЄС, то досягненням останніх років є підготовка атласу «Населення України та його природна та культурна спадщина», яка зацікавила не лише науковців, а й керівні структури [9].

Крім того, Інститут продовжує дослідження в рамках цільової комплексної міждисциплінарної програми НАН України з проблем сталого розвитку та раціонального природокористування в умовах глобальних екологічних змін, зокрема для забезпечення інтеграції цілі та індикатори сталого розвитку до 2030 року на регіональному та місцевому рівнях. Наразі у більшості регіональних стратегій є прогалини, пов'язані з представленням екологічної складової, окремих цілей сталого розвитку, зокрема у сфері адаптації до зміни клімату, управління водними ресурсами, сталого планування та розвитку міст.

Враховуючи те, що реформування містобудівної діяльності триває, Інститут продовжуватиме науковий супровід удосконалення процесу планування на різних рівнях та посилення методичного забезпечення впровадження ЕК. Серед інших робіт Інституту, важливих у контексті виконання Угоди про асоціацію з ЄС та інших міжнародних зобов'язань України, можна відзначити дослідження, спрямовані на розширення мережі заповідних територій, забезпечення сталого розвитку сільських територій та міських поселень.

Підсумовуючи, слід сказати, що для успішного вирішення поставлених завдань необхідно більше уваги приділяти налагодженню тісної взаємодії з відповідними міністерствами та відомствами, розширенню контактів з територіальними громадами та їх об'єднаннями, комплексній оцінці стану обстановка територіального капіталу, оцінка впливу на навколишнє середовище для забезпечення сталого (сталого) розвитку територіальних громад, регіонів і країни в цілому. Великий інтеграційний потенціал у цьому відношенні має методологія географічних наук, яка в багатьох країнах Європи є основою формування політики просторового розвитку.

## ВИСНОВКИ

Магістерське дослідження присвячене важливій науковій проблемі, пов'язаній з публічним управлінням територіальним розвитком України. Основні результати дослідження полягають у наступному.

Аналіз законодавчої бази, що регулює розвиток територій, виявив такі недоліки: необхідність адаптації до нормативних документів у частині визначення нових форм територіального устрою – об'єднаних територіальних громад, необхідність визначення нових пріоритетів розвитку територій відповідно до сучасних глобальних викликів та можливостей розвитку, необхідність створення принципово нової концепції розвитку територій, орієнтованої на реалізацію припущень «розумних» урбанізованих територій, раціонального використання, «зеленої» економіки, корпоративної соціальної відповідальності та активності місцевого населення щодо забезпечення соціально-економічного розвитку міста. цю територію. Таким чином, в умовах процесів децентралізації в державі з'являються нові підходи до розвитку територій. Це потребує створення нових ефективних механізмів державного, регіонального та місцевого управління. Визначити нові пріоритети розвитку територій доцільно з урахуванням процесів глобалізації, сучасних вимог суспільства до комфортного життя, нових завдань соціально-економічного розвитку. Таким чином, проаналізовані нормативно-правові документи свідчать про необхідність адаптації законодавчої бази до пріоритетних напрямків стратегічного розвитку суспільства в макромасштабі.

З урахуванням досвіду європейських країн можливість удосконалення територіального устрою на основі оптимізації адміністративно-територіального устрою дозволить побудувати нову систему місцевого самоврядування та державного управління розвитком територій в Україні.

Закріплення в Конституції змін щодо розподілу повноважень і відповідальності між різними рівнями влади та прийняття відповідної законодавчої бази оновленої системи територіального устрою в умовах децентралізації створить можливість забезпечити ефективне створення та

функціонування органів місцевого самоврядування. в Україні за європейськими правилами.

Формування бюджетної політики розвитку територій України має здійснюватися на основі визначення стратегічних пріоритетів регіонального розвитку та розвитку територій різних рівнів і має бути спрямоване на зменшення міжрегіональної та внутрішньорегіональної асиметрії, забезпечення універсального покращення якості життя людей, перехід територій до розвитку на основі сталого розвитку, інклюзивності, інновацій та максимального використання та розвитку наявного потенціалу. Тому реалізація бюджетної політики потребує системного, цілеспрямованого підходу, сформованого на засадах комплексності, комплексності, плановості та перспективності, поєднання загальнофункціонального та проблемного методу визначення напрямів фінансового розвитку. забезпечення ефективності бюджетної політики розвитку територій.

У роботі визначено перспективи розвитку механізму державного управління розвитком території, які спрямовані на реалізацію стратегії сталого розвитку в умовах глобалізаційних трансформацій та переходу до економіки інновацій і включають: програмно-цільовий механізм; механізм соціального партнерства; кластерний механізм як засіб підвищення інноваційної активності на території; механізм аналізу та оцінки сталого розвитку території.

Підсумовуючи, слід сказати, що для успішного вирішення поставлених завдань необхідно більше уваги приділяти налагодженню тісної взаємодії з відповідними міністерствами та відомствами, розширенню контактів з територіальними громадами та їх об'єднаннями, комплексній оцінці стану обстановка територіального капіталу, оцінка впливу на навколишнє середовище для забезпечення сталого (сталого) розвитку територіальних громад, регіонів і країни в цілому. Великий інтеграційний потенціал у цьому відношенні має методологія географічних наук, яка в багатьох країнах Європи є основою формування політики просторового розвитку.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Bachtler J., Mendez C., Vironen H. Regional development and policy in Europe. Contributions for the debate in Latin America. Serie Analysis Area Decentralization. Eurosociál. Programa Para La Cohesion Social En America Latina. Madrid, 2014. 88 p.
2. Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity. Report of the Coordinating Committee for local and regional authorities (CDLR). *Local and Regional Authorities in Europe*. 1994. No. 55. P. 9–10. URL: <https://rm.coe.int/1680747fda>
3. Details of Treaty No.122. European Charter of Local Self-Government (1985). URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122>
4. Devolution process in the European Union and the candidate countries. European Union. Committee of the Regions. Brussels, 2003.
5. Europe in the world. The future of the European financial architecture for development. Council of the EU. General Secretariat. An independent report by the High-Level Group of Wise Persons on the European financial architecture for development. Brussels, October 2019. 56 p.
6. Majgier B. Problematyka samorządu terytorialnego w konstytucjach Polski i Ukrainy. W: Problemy stosowania konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce (red. M. Granat, J. Sobczak). Lublin, 2004.
7. Martinez D., Palazuelos-Martinez M. Breaking with the Past in Smart Specialisation: A New Model of Selection of Business Stakeholders within the Entrepreneurial Process of Discovery. *S3 Working Paper Series, No 04/2014*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014. 16 p.
8. The size of municipalities, efficiency and citizen participation (Local and regional authorities in Europe). Series 56. Strasbourg: Council of Europe Press, 1998. 213 p.
9. Васейчук Л. А. Громадська участь у стратегічному плануванні розвитку території. Ефективність державного управління. - 2012. - Вип. 33. - С. 158-164.
10. Васильева Т. А. Реформа государственных институтов в Италии. *Государство и право*. 1993. № 3. С. 133.
11. Вовканич С. Територіальний поділ України: чинники інноваційного розвитку та євроінтеграції. Вісник Національної академії наук України. - 2007. - № 3. - С. 3-13.
12. Вяткін К.І. нормативно-законодавчі основи територіального розвитку. Містобудування та територіальне планування. С.30-40.
13. Газуда Л. М. Напрями розвитку сільських територій України в сучасних умовах [Електронний ресурс] / Л. М. Газуда, В. В. Готра // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія : Економіка. - 2022. - Вип. 2. - С. 27-33.

14. Гарасим П. М. Структурно-динамічні зміни та стратегія розвитку ОТГ у контексті децентралізаційних процесів. Ефективність державного управління. - 2022. - Вип. 1-2. - С. 23-28.
15. Демин Н.М. Правовая реальность в сфере градостроительного регулирования / Н.М. Демин - Досвід та перспективи розвитку міст України, Випуск 30, 2016. – с. 9-27.
16. Дьомін М.М. Містобудівні інформаційні системи. Містобудівний кадастр. Первинні елементи структури об'єктів містобудування та територіального планування / М.М. Дьомін, О.І. Сингаївська - Київ: Фенікс, 2015.–213 с.
17. Кизим М. О. Чинники просторового розвитку територіальних громад у системі публічного управління територіями. Проблеми економіки. - 2022. - № 2. - С. 83-92.
18. Ковальський М. Р. Концепція публічного управління територіальним розвитком. Державне управління: удосконалення та розвиток. - 2022. - № 6. - URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2022\\_6\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2022_6_3)
19. Колесников Д. В. Якість життя як основний показник соціально-економічного розвитку територіальної громади. Вісник Академії митної служби України. Сер. : Державне управління. - 2009. - № 1. - С. 112-116.
20. Конституція Республіки Польща (1997 р.). URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>
21. Купріянич І. П. До питання розвитку сільських територій в Україні. Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. - 2022. - № 4. - С. 27-33.
22. Пелехатий А. О. Бюджетна політика у забезпеченні розвитку територій: концептуальні домінанти та напрями модернізації : монографія. Львів : ЛНУ ім. І. Франка, 2019. 386 с.
23. Плехатий А.О., Патицька Х.О. Стратегічні пріоритети бюджетної політики розвитку територій України в умовах реалізації стратегії регіонального розвитку. Проблеми економіки. №2(48). 2021. С.86-94.
24. Полторак А. С. Організація соціально-економічного розвитку територіальних громад. Modern economics. - 2022. - № 33. - С. 88-98.
25. Постанова Верховної Ради України «Про концепцію сталого розвитку населених пунктів». Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1359-14>
26. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.». Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>
27. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
28. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>

29. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#Text>
30. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року : проект Постанови Кабінету Міністрів України. URL: <https://www.minregion.gov.ua/base-law/grom-convers/elektronni-konsultatsiyi-z-gromadskisty/proekt-postanovi-kabinetu-ministriv-ukrayini-pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-period-do-2027-roku/>
31. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
32. Про основи містобудування: Закон України. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12>
33. Сердюкова О. Є. Державно-приватне партнерство як інструмент інноваційного розвитку територіальних громад. Ефективність державного управління. - 2012. - Вип. 32. - С. 323-329.
34. Сквірський І.О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні : адміністративно-правове дослідження : монографія Х. : Діса плюс, 2013. – 428 с.
35. Сментина Н. Методологічний аспект стратегічного планування розвитку об'єднаних територіальних громад. Науковий вісник. - 2018. - № 9. - С. 177-193.
36. Сталий розвиток сільських територій: концептуальні засади та роль органів влади в його забезпеченні. Вісник Тернопільського національного економічного університету. - 2013. - Вип. 2. - С. 180-184.
37. Тимошук В.П. Контрольна функція держави / В.П. Тимошук // Адміністративне право і процес. – 2013. – № 4 (6) URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/4-6-2013/item/234-kontrolna-funktsiya-derzhavy-tymoshchuk-v-p>
38. Третяк В. П. Сучасні питання взаємодії стейкхолдерів задля забезпечення стійкого розвитку об'єднаних територіальних громад. Бізнес Інформ. - 2022. - № 10. - С. 53-57.
39. Федосов В., Опарін В., Львовчкін С. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями : монографія / за наук. ред. В. Федосова. Київ : КНЕУ ім. В. Гетьмана, 2002. 387 с.
40. Хряпинський А.П. Правове регулювання та процедури контрольної-наглядової діяльності у сфері містобудування. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2013. – Випуск 23. – Ч. II. – Т. 2. – С. 227–231.
41. Чорнобай Л. М. Перспективи комплексного розвитку сільських територій. Modern economics. - 2022. - № 36. - С. 152-157.
42. Клименко А. М. Теоретико-методичні засади податкового регулювання розвитку територіальних громад в Україні. Економічний вісник університету. - 2022. - Вип. 54. - С. 130-136.

**Виконав:**

студент магістратури за  
спеціальністю 281 Публічне  
управління та адміністрування  
денної форми навчання

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2023 р.

\_\_\_\_\_  
Підпис

**Бакшеєв А.К.**

\_\_\_\_\_  
Ініціали, прізвище

**Науковий керівник:**

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2023 р.

\_\_\_\_\_  
Підпис

**Омельчук Л.В.**

\_\_\_\_\_  
Ініціали, прізвище

**Робота допущена до захисту:**

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2023 р.

\_\_\_\_\_  
Підпис

**Щепанський Е.В.**

\_\_\_\_\_  
Ініціали, прізвище