

**МІСТА РАЙОННОГО ЗНАЧЕННЯ УКРАЇНИ:  
ПРОБЛЕМИ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ**  
*(аналітична доповідь)*

**Передмова**

Міста районного значення відіграють значну роль у формуванні ресурсного потенціалу регіону та країни, що потребує уваги до їх трудових, фінансових, соціальних, економічних, демографічних та культурних ресурсів. Загалом, **розвиток міста районного значення, як і будь-якого іншого, повинен мати на меті в кінцевому підсумку забезпечення показників життя мешканця міста на рівні, не нижчому за середні по Україні.** На порядку денному постало завдання модернізації системи управління містами районного значення з метою створення сприятливого життєвого середовища для громадян.

**Роль міст районного значення у соціально-економічному розвитку територій визначається наступними чинниками:**

1) Міста районного значення є однією з базових одиниць місцевого самоврядування, що визначає їх значну роль у розбудові місцевої демократії.

2) У системі адміністративно-територіального устрою значна частина міст районного значення є адміністративними центрами районів, що в сучасних умовах викликає суперечності у розподілі повноважень між керівниками міста і району. Те, що частина міст районного значення не є центрами відповідних районів, створює додаткові перешкоди для соціально-економічного розвитку цих міст.

3) Інтенсифікація процесів урбанізації (з 1989 року кількість міст в Україні збільшилась на 20 і на початок 2001 року склала 454 одиниць, на початок 2009 року – 459 одиниць) спричиняє об'єктивне зростання ролі міст районного значення у таких процесах; за декілька останніх років збільшилась кількість селищ, які було віднесено до категорії міст районного значення. Високі темпи урбанізації зумовлюють необхідність оптимізації витрат на комунальну сферу

і потребу в поступовій заміні застарілого житла. Наслідками урбанізації є такі явища, як безробіття, безпритульність, злочинність, скорочення тривалості життя, зростання кількості захворювань, забруднення довкілля, техногенні катастрофи, що в комплексі негативно позначаються на розвитку міст.

4) Всі міста районного значення в Україні належать до категорії малих міст (з населенням до 50 тис. чоловік), що обумовлює специфіку їх соціальної та виробничої інфраструктури. Це переважно міста з обмеженими можливостями щодо розширення промислового виробництва, але сприятливими умовами для розміщення підприємств соціальної, культурно-побутової, комунальної сфери для задоволення потреб мешканців міст та району.

5) Значна кількість міст районного значення є монофункціональними – тобто з одним-двома профільюючими підприємствами, навколо яких концентрується уся життєдіяльність міста. Це обумовлює посилену увагу до збереження виробничої діяльності таких міст у період загострення кризових явищ в економіці та соціальній сфері.

6) Процеси урбанізації є закономірними і обумовлені процесами індустріалізації, концентрації виробництва і населення. Переважна частка економічної діяльності на території всього району зосереджується у містах районного значення, оскільки лише вони володіють мінімально розвинутою виробничою, транспортною та комунікаційною інфраструктурою. Відтак, асиметрія регіонального розвитку в межах України накладається на асиметрію всередині самих районів, випереджаючи зростання міст і занепад периферії.

Дослідження проблем соціально-економічного розвитку міст районного значення є винятково важливим для економічного розвитку району, оскільки саме у цих містах реалізуються потреби життєдіяльності дедалі більшої кількості людей. **Управління соціально-економічним розвитком міст потребує удосконалення механізмів правового забезпечення функціонування таких міст, що полягає у чіткому розподілі повноважень між представницькою владою міст та виконавчою владою району і узгодженні суперечностей між ними.**

### **§1. Правовий статус міст районного значення в Україні**

Множинність нормативно-правових актів, які стосуються різноманітних аспектів функціонування міст районного значення, ускладнює процеси державного регулювання розвитку, оптималь-

ного використання та відтворення їх ресурсного потенціалу, а це, у свою чергу, позначається і на інших аспектах державних та суспільних відносин. Виокремимо основні сфери регулювання, а саме: загальне, виборче, бюджетне законодавство, нормативно-правові акти, що регулюють земельні відносини, міжнародні правові акти та інше.

**Щодо загальної сфери:**

*Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»* визначають міста як самостійні одиниці адміністративно-територіального устрою, які є носіями місцевого самоврядування, суб'єктами економічної та фінансової діяльності.<sup>1</sup> Разом з тим, з огляду на відсутність у законодавчому полі держави Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій», питання практичного віднесення міст до конкретної категорії за їх адміністративно-територіальним значенням вирішується на підставі нормативно-правових актів, прийнятих ще за часів Української РСР.

Так, затверджене 12 березня 1981 року *Указом Президії Верховної Ради УРСР Положення про порядок розв'язання питань адміністративно-територіального устрою Української РСР* у положеннях, що не суперечать Конституції України, є чинним і на сьогодні. До категорії міст районного підпорядкування було віднесено населені пункти, які мають промислові підприємства, комунальне господарство, мережу соціально-культурних закладів і підприємств побуту, з кількістю населення понад 10 тисяч осіб, з яких не менш, ніж дві третини, становлять робітники, службовці та члени їх сімей.

Після прийняття Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» (або, як варіант, «Про територіальну організацію держави») мають втратити чинність Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 року № 1654-Х «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» та Постанова Президії Верховної Ради Української РСР від 29 липня 1980 року № 625 «Про практику застосування законодавства про порядок найменування і перейменування адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів республіки».

---

<sup>1</sup> Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – ст. 141; Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – ст. 170.

У сучасній Україні всі міста районного значення належать до категорії малих міст. В цій площині звертає на себе увагу Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст» від 4 березня 2004 р. № 1580–IV<sup>2</sup>.

Згідно цього Закону, малими є міста з чисельністю населення до 50 тис. осіб. Станом на 1 січня 2003 року в Україні нараховувалося 350 малих міст (3/4 загальної кількості міст України), в яких проживало майже 13 % населення країни (близько 19 % міського населення).

Закон в частині виділення типів малих міст посилається на положення Генеральної схеми планування території України, затвердженої Законом України від 7 лютого 2002 р. № 3059–III, і виділяє такі типи малих міст:

- міста, що прилягають до центрів систем розселення;
- міста, що мають значні рекреаційний та оздоровчий потенціали;
- міста, що мають значні природний та історико–культурний потенціали;
- міста – центри сільськогосподарських районів;
- монофункціональні міста.

Окрім того, згідно Закону України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст», малі міста за критерієм питомої ваги населення, зайнятого в різних сферах економічної діяльності, поділяються на:

- міста з переважно промисловими функціями;
- транспортні вузли;
- санаторно–курортні та рекреаційні центри;
- історичні, історико–архітектурні, культурні й туристичні центри;
- адміністративні центри районів;
- господарські центри місцевого значення;
- центри низових локальних систем розселення, що виконують функції з надання соціально–культурних, комунально–побутових та інших послуг населенню.

Найбільш поширеними є міста (до 50 % загальної кількості), які належать до категорії центрів низових локальних систем розселення та господарських центрів місцевого значення. Близько 25 % малих міст належить до міст з відносно розвиненою економічною ба-

<sup>2</sup>Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст» від 4 березня 2004 р. № 1580–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 24. – Ст. 332

зою – міста з переважно промисловими функціями. Головною ознакою віднесення малого міста до цієї групи є перевищення середнього по Україні рівня зайнятості населення в галузях матеріального виробництва.

Значна частина малих міст – монофункціональні міста, галузями спеціалізації яких є гірничодобувна промисловість, енергетика, перероблення сільськогосподарської сировини тощо. В Україні нараховується 111 таких міст. До них належать:

- індустріальні центри: вуглевидобування – 32 міста, видобутку рудної і нерудної сировини – 7, енергетики – 9, обробної промисловості – 27, хімічної і нафтопереробної промисловості – 6 міст;
- аграрно–індустріальні центри – 18 міст;
- транспортні центри – 9 міст;
- лікувально–оздоровчі центри – 2 міста;
- центр художніх промислів – 1 місто.

За характером динаміки соціально–економічного розвитку малі міста відповідно до згаданого Закону України поділяють на:

- міста, що інтенсивно розвиваються та протягом останніх трьох років мають позитивні показники зростання виробництва (6 % малих міст);
- міста, які мають недостатні темпи розвитку (61 % малих міст);
- депресивні малі міста (33 % малих міст).

Згідно *Постанови Кабінету Міністрів України від 17 березня № 521 «Про Основні напрями забезпечення комплексного розвитку малих монофункціональних міст»*, малим вважається місто із загальною чисельністю населення до 50 тис. чоловік, а малим монофункціональним – мале місто, спеціалізацію праці економічно активного населення в якому визначають підприємства здебільшого однієї–двох профільюючих галузей економіки, що формують дохідну частину бюджету міста, забезпечують функціонування соціальної інфраструктури та інших об'єктів життєзабезпечення населення.<sup>3</sup>

*Генеральна схема планування території*, затверджена 7 лютого 2002 року (Закон України «Про Генеральну схему планування території України»), визначає пріоритети та концептуальні рішення

---

<sup>3</sup>Постанова КМУ від 17 березня 2000 року № 521 «Про Основні напрями забезпечення комплексного розвитку малих монофункціональних міст» // Офіційний вісник України. – 2000. – № 12. – стор. 112. – ст. 471.

планування і використання території країни, напрями вдосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої, соціальної та інженерно–транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі<sup>4</sup>. Положення Генеральної схеми в цілому відповідають принципам заключених документів Конференції Організації Об'єднаних Націй з розвитку населених пунктів (ХАБІТАТ–II) та відповідним рекомендаціям Європейської економічної комісії ООН і Ради Європи.

Серед новітніх законодавчих актів, що стосуються тематики даного дослідження, слід відзначити постанову Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2009 р. № 288, якою запроваджено проведення моніторингу соціально–економічного розвитку малих міст і селищ за відповідними показниками. Метою проведення такого моніторингу є оцінка соціально–економічного становища малих міст і селищ, своєчасне виявлення негативних тенденцій їх розвитку та забезпечення прийняття управлінських рішень.

**Щодо виборчої сфери:**

*Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»* визначає основні засади, особливості та порядок організації і проведення виборів депутатів міських рад у містах районного значення.<sup>5</sup>

**Щодо сфери правового регулювання служби в органах місцевого самоврядування та самоорганізації населення:**

*Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»*, який регулює правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування, які функціонують в містах районного значення.<sup>6</sup>

<sup>4</sup>Закон України «Про Генеральну схему планування території України» // Відомості Верховної Ради. – 2002. – № 30. – ст. 204.

<sup>5</sup>Закон України Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів // Офіційний вісник України. – 2004. – № 14. – стор. 191.

<sup>6</sup>Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» // Офіційний вісник України. – 2001. – № 26. – стор. 6.

*Закон України «Про органи самоорганізації населення», який визначає правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення.<sup>7</sup>*

Як неодноразово зазначав Глава держави, для гармонізації співпраці органів місцевого самоврядування та місцевої виконавчої влади, посилення гарантій їх діяльності вкрай необхідним є розгляд у другому читанні та прийняття законопроектів про внесення змін до законів «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування», а також «Про асоціації органів місцевого самоврядування».

***Щодо бюджетного законодавства:***

*Бюджетний кодекс України, який встановлює принципи формування, податкові та інші джерела надходжень до бюджетів міст і на прямки видатків із бюджетів міст.*

***Щодо законодавства у сфері відносин власності:***

*Закон України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» визначає основні засади передачі об'єктів права державної власності у комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах або у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, а також об'єктів права комунальної власності у державну власність безоплатно або шляхом обміну<sup>8</sup> та ін.*

***Щодо сфери врегулювання земельних відносин:***

*Закон України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» визначає правові засади розмежування земель державної та комунальної власності і повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо регулювання земельних відносин з метою створення умов для реалізації ними конституційних прав власності на землю, забезпечення національного суверенітету, розвитку матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування в містах районного значення.<sup>9</sup>*

*Закон України «Про землеустрій» визначає правові та організаційні основи діяльності у сфері землеустрою і спрямований на регу-*

---

<sup>7</sup>Закон України «Про органи самоорганізації населення» // Офіційний вісник України. – 2001. – № 32. – стор. 2.

<sup>8</sup>Закон України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» // Офіційний вісник України. – 1998. № 13. – стор. 3.

<sup>9</sup>Закон України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» // Офіційний вісник України. – 2004. – № 28. – том 1. – стор. 13.

лювання відносин, які виникають між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами із забезпечення сталого розвитку землекористування<sup>10</sup> та інші.

**Щодо міжнародних нормативно-правових актів:**

*Європейська хартія місцевого самоврядування*, ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 року, визнає ефективне самоуправління на місцях суттєвим елементом демократії та є моделлю реформи законодавства в країнах «нової демократії».

*Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владами*, приєднання до якої України відкрило шлях до розвитку співробітництва в таких сферах, як: регіональний, міський та сільський розвиток, охорона довкілля, поліпшення діяльності підприємств громадського користування і комунального обслуговування, а також взаємної допомоги у надзвичайних ситуаціях, що дозволяє місцевим органам влади ефективно виконувати свої завдання і сприяє благоустрою та розвитку прикордонних регіонів, економічному та соціальному прогресу прикордонних регіонів<sup>11</sup> тощо.

У країнах Європи нормативним документом, що визначає політику розвитку міст, є Європейська хартія міст (1992 р.), яка не була ратифікована Україною. Хартія визначає права громадян європейських міст і розкриває питання міського управління, регулювання умов проживання, розвитку міського транспорту, енергетики, спорту та дозвілля, обмежень забруднення міст та безпеки на вулицях, архітектури в містах тощо. Основна мета розвитку міст, задекларована в цій Хартії – планування міст навколо урбаністичних центрів, що потребує мінімуму ресурсів для підтримання таких міст, дозволяє городянам мати доступ до різних міських структур та служб та створює простір для відпочинку поруч із домівкою. Хартія також висуває вимоги щодо розподілу землі у межах міста, побудови житла, розробки і впровадження інноваційних проектів розвитку інфраструктури тощо. У цій хартії також визначено права городян – право

<sup>10</sup> Закон України «Про землеустрій» // Офіційний вісник України. – 2003. – № 25. – стор. 122.

<sup>11</sup> Постанова ВРУ «Про приєднання України до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями» // Відомості Верховної Ради. – 1993. – № 36. – ст. 370.



на безпеку, роботу, житло, свободу пересування, охорону здоров'я, спорт і дозвілля, сприятливе навколишнє середовище, право на участь в управлінні містом. Зазначено, що для здійснення вказаних функцій громадяни міст повинні мати відповідні можливості, для чого необхідна мобілізація фінансових ресурсів.

В Україні також була розроблена (фахівцями Асоціації міст України та громад) Хартія міст України, в якій зазначено, що питання регулювання розвитку міст мають стосуватися в основному аспектів: підтримання життєздатності міст і створення в них можливостей для соціального і культурного розвитку; відновлення наявного житлового фонду; покращення навколишнього середовища в містах; залучення громадськості до розвитку міст. Проте ця Хартія не отримала належного правового статусу і не стала основоположною при регулюванні розвитку міст та вирішенні їх проблем.

Ефективне використання норм цих галузей законодавства можливе лише за умов взаємоузгодженого концептуального підходу щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою, внесення відповідних змін до Конституції України. Президент України у Щорічному посланні про внутрішнє і зовнішнє становище України 2009 року наголосив на необхідності впорядкування існуючого територіального устрою України, а запропоновані ним зміни до Конституції України мають забезпечити стабільну та більш ефективну роботу органів місцевого самоврядування, дозволять здійснити якісні зміни у цьому інституті публічної влади, мати самодостатній інститут місцевих органів влади, що, у свою чергу, сприятиме соціально-економічному розвитку міст районного значення.

## **§2. Сучасні проблеми соціально-економічного розвитку міст районного значення**

Станом на 1 січня 2009 року в Україні налічується 280 міст районного значення. Станом на 1 січня 2008 року таких міст нараховувалось 279, у них проживало 3 млн. 763 тис. осіб наявного населення, що становило 8,1 % загальної чисельності населення України та 11,9 % міського населення.

Протягом 2000–2008 рр. статус міста районного значення отримали такі населені пункти:

- смт. Батурин Чернігівської області (2008 р.);
- сел. Новий Калинів Львівської області (2005 р.);

- смт. Перечин Закарпатської області (2004 р.);
- смт. Миколаївка Донецької області (2003 р.);
- смт. Олевськ Житомирської області (2003 р.);
- смт. Баранівка Житомирської області (2001 р.);
- смт. Липовець Вінницької області (2001 р.);
- смт. Ланівці Тернопільської області (2001 р.);
- смт. Березне Рівненської області (2000 р.);
- смт. Перещепине Дніпропетровської області (2000 р.).

Статус міста районного значення визначається за залишковим принципом – фактично, його отримують усі міста, що не здобули статусу міста обласного, республіканського значення чи іншого спеціального статусу. А до категорії міст обласного значення можуть бути віднесені міста, які є економічними і культурними центрами, мають розвинену промисловість, комунальне господарство, значний житловий фонд, з кількістю населення понад 50 тисяч осіб, а також потребують для свого подальшого економічного і соціального розвитку управління з регіонального рівня. В окремих випадках до категорії міст обласного значення може бути віднесено міста з кількістю населення менше 50 тисяч осіб, якщо вони мають важливе промислове, соціально–культурне та історичне значення, перспективи зростання кількості населення тощо.

Розміщення міст районного значення, як і міської поселенської мережі загалом, є нерівномірним по території України, що залежить, передусім, від ступеня урбанізованості територій (Рис. 1). Так, найбільшою кількістю міст районного значення є у Львівській області – 35, що становить 80 % загальної кількості міських поселень у регіоні. Наступними за кількістю міст районного значення є високо урбанізовані Донецька (24 або 46 % відповідно) та Луганська (23 або 62 %) області. Найменше таких міст у Миколаївській області (4 або 44 %) та АР Крим (5 або 31 %).

Фактично, половина українських міст районного значення розташована всього у 6 регіонах. При цьому показово, що найбільша частка міст зі статусом району – у Тернопільській (94 %) та Чернівецькій (82 %) областях. Це зумовлено особливостями територіального розміщення населення цих регіонів, специфікою місцевості (наприклад, гірські території тощо), а також відсутністю великих населених пунктів, які за потенціалом відповідають республіканському, обласному або іншому спеціальному статусу.

Особливою категорією у складі міст районного значення є міста, які не є центрами відповідних районів. Таких міст в Україні налічується 89, що складає 32 % усіх міст районного значення. Так, наприклад, лише 4 з 24 міст районного значення Донецької області є районними центрами; у Луганській області – 6 з 23; у Дніпропетровській – 3 з 7; у Львівській – 17 з 35 тощо (Рис. 1). У Житомирській, Закарпатській, Миколаївській, Рівненській, Хмельницькій та Черкаській областях всі міста районного значення є районними центрами.

Найбільшими за чисельністю наявного населення станом на 1 січня 2008 року є такі міста (див. Додаток 1) з цієї категорії:

- м. Вишневе Київської обл. – 35 876 осіб;
- м. Боярка Київської обл. – 34 571 особа;
- м. Обухів Київської обл. – 32 608 осіб;
- м. Костопіль Рівненської обл. – 30 290 осіб;
- м. Балаклія Харківської обл. – 30 042 особи;
- м. Чортків Тернопільської обл. – 28 737 осіб;
- м. Сарни Рівненської обл. – 28 532 особи;
- м. Новояворівськ Львівської обл. – 27 923 особи;
- м. Перевальськ Луганської обл. – 26 740 осіб;
- м. Бахчисарай АР Крим – 26 124 особи;
- м. Коростишів Житомирської обл. – 25 888 осіб;
- м. Гайсин Вінницької обл. – 25 718 осіб;
- м. Виноградів Закарпатської обл. – 25 523 особи;
- м. Цюрупинськ Херсонської обл. – 25 239 осіб;
- м. Вишгород Київської обл. – 25 208 осіб.

Найменшими за чисельністю наявного населення станом на 1 січня 2008 року є такі міста районного значення:

- м. Новий Калинів Львівської обл. – 3 990 осіб;
- м. Комарно Львівської обл. – 3 913 осіб;
- м. Бібрка Львівської обл. – 3 779 осіб;
- м. Глиняни Львівської обл. – 3 236 осіб;
- м. Підгайці Тернопільської обл. – 2 976 осіб;
- м. Белз Львівської обл. – 2 346 осіб;
- м. Устилуг Волинської обл. – 2 217 осіб;
- м. Герца Чернівецької обл. – 2 098 осіб;
- м. Берестечко Волинської обл. – 1 802 особи;
- м. Угнів – Львівської обл. 1 010 осіб.

Населення жодного з міст районного значення в Україні не досягає 40 тис. осіб. Лише у 5 % міст районного значення в Україні чисельність населення перевищує 25 тис. осіб; 9 % міст мають населення від 20 до 25 тис. осіб; у 54 % міст проживає від 10 до 25 тис. осіб; населення чверті міст становить від 5 до 10 тис. осіб; у решті 6 % міст районного значення проживає менше 5 тис. осіб.

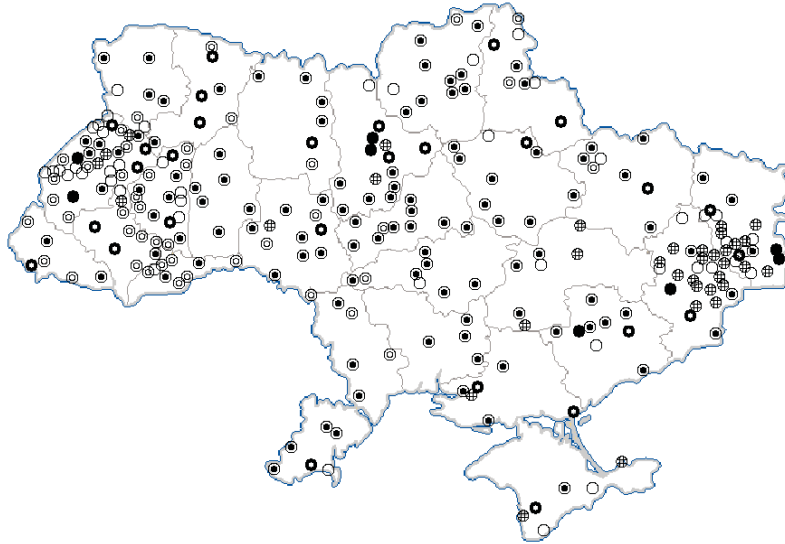
В середньому в одному місті районного значення в Україні станом на початок 2008 року проживало 13,4 тис. осіб. Найбільша середня кількість населення міста районного значення – у Київській (18,7 тис. осіб), Рівненській (17,7 тис. осіб), Херсонській (17,5 тис. осіб), Хмельницькій (17,5 тис. осіб) та Харківській (17,3 тис. осіб) областях. Найменша – у Тернопільській (10,1 тис. осіб), Львівській (10,3 тис. осіб), Волинській (9,1 тис. осіб) та Чернівецькій (7,8 тис. осіб) областях.

Міста районного значення характеризуються значною функціональною складністю та різноманіттям. Величина міського поселення, його функціональна структура, роль в системах розселення є найважливішими у визначенні типів таких міст. Чисельність населення і функції населених пунктів визначають «зони» їх впливу в системах розселення різних ієрархічних рангів. Найбільш розвиненими є поліфункціональні поселення, які мають вигідне економіко–географічне, у тому числі і транспортно–географічне положення, здійснюють соціально–економічний вплив на менш розвинені поселення прилеглої території (сільські й міські). Це переважно районні центри, пов'язані організаційно–господарськими, трудовими, культурно–побутовими зв'язками з сільською місцевістю, а також іншими містами.

Залежно від географічного положення населеного пункту, розвиненості транспортної системи ці зв'язки можуть бути потужними або малопотужними, регулярними, періодичними чи епізодичними.

**З огляду на це, найважливішими функціями міст районного значення в сучасних умовах є наступні:**

- демографічна функція – будь–яке місто районного значення, у першу чергу, є населеним пунктом і його населенню притаманна властивість відтворення у конкретних суспільно–історичних умовах;
- виробнича функція – найважливіша з економічних функцій. У складі виробничої бази міст традиційно виділяють містоутворюючі



Чисельність наявного населення на 01.01.2008 р.	Районні центри	Інші міста
понад 20 тис.	●	●
від 10 до 20 тис.	⊙	⊙
менше 10 тис.	○	○
Загальна кількість міст районного значення в Україні станом на 01.01.2009 р. – <b>280</b> , з них: <ul style="list-style-type: none"> <li>• районних центрів – 191;</li> <li>• інших міст – 89.</li> </ul>		
Загальна чисельність населення міст районного значення в Україні станом на 01.01.2008 р. – <b>3 763 тис. осіб</b> , з них: <ul style="list-style-type: none"> <li>• проживає у районних центрах – 2 784 тис. осіб;</li> <li>• проживає у інших містах – 979 тис. осіб.</li> </ul>		
Найбільше за чисельністю наявного населення – м. Вишневе Київської області (35 876 осіб)		
Найменше за чисельністю наявного населення – м. Угнів Львівської області (1 010 осіб)		

Рис. 1. Міста районного значення на карті України

і містообслуговуючі галузі. До перших належать галузі та види діяльності, продукція і послуги яких реалізуються переважно поза межами даного міського поселення. Залучені в ці галузі необхідні ресурси забезпечують існування і розвиток міста, процес розширеного відтворення його матеріального потенціалу;

• адміністративно–управлінська функція: місто, за своїм призначенням, є організаційним центром певної території. Зона «впливу» міста може бути юридично закріпленою суспільством у вигляді меж адміністративно–територіального поділу, або визначати на основі розвитку міжселищних зв'язків;

• торговельно–розподільча функція, що має важливе містоформує значення. В умовах глибокої структурної економічної кризи середини 90–х рр. XX ст. і вивільнення значних трудових ресурсів набула значного розвитку торговельно–розподільча функція малих міст, сфера торгівлі перетворилась для окремих малих міст на містоформує. Мале місто як центр локальної системи розселення та, у більшості випадків, центр адміністративного району, виконує важливу роль торговельного та комунікативного посередництва у товарно–грошових відносинах жителів та суб'єктів господарювання в межах «зони впливу» міста, у географічному поділі праці та у торговельних контактах з іншими територіями;

• транспортна функція – одна з провідних містоформує функцій. Розвинена транспортна функція яскраво характеризує місто як надзвичайно динамічну та відкриту систему, що якісно відрізняє його від сільських населених пунктів. Саме серед малих міст районного значення досить значного поширення, порівняно з іншими категоріями міст, набув транспортний профіль розвитку господарства;

• соціальна функція – є комплексною та такою, що включає блок невиробничих сфер діяльності, до яких належать: культурно–освітня та дозвілєва, охорони здоров'я, житлово–комунальна тощо. Рівень реалізації цієї функції безпосередньо залежить і від рівня розвитку та сформованості соціальної бази міста (житлово–комунального господарства, освіти, охорони здоров'я, культури, побутового обслуговування населення та ін.).

• рекреаційна функція – більшість малих міст має історичні та культурні пам'ятки, багато з них розміщені на території зі значними природно–рекреаційними ресурсами тощо. Проте такі міста досі слабо інтегровані до рекреаційної галузі України;

• природоохоронна функція – специфічна і важлива функція малих міст, що реалізується через поширення природоохоронних заходів, метою яких є наближення до екологічної рівноваги між природними та суспільними геосистемами.

Загалом варто відзначити, що міста районного значення володіють досить потужним ресурсним потенціалом для забезпечення вагомому внеску у соціально-економічний розвиток України. Передусім йдеться про такі його складові, як історико-культурний, трудовий, соціальний та виробничий (сільське господарство, промисловість та деякі інші види економічної діяльності тощо) потенціал. Крім того, якісна його реалізація дозволяє підвищити рівень зайнятості, зменшити обсяги зовнішньої трудової міграції і відпливу активної частини населення за кордон, призупинити процеси зниження рівня якості людського капіталу.

В сьогоденнішніх умовах рівень розвитку і використання ресурсного потенціалу українських міст районного значення характеризується наступними специфічними рисами (регіональні особливості розвитку малих міст наведено у Додатках 2–4).

**Виробничий потенціал.** Характеристиками, які відображають низький рівень використання виробничого потенціалу міст районного значення, є:

- невисокий рівень розвитку промисловості, що проявляється у малих обсягах реалізації промислової продукції у розрахунку на одну особу наявного населення (у більшості міст районного значення цей показник суттєво поступається середньому по Україні) та малій частці у загальних обсягах реалізованої промислової продукції відповідного регіону;
- незначні обсяги капіталовкладень та їх частка у загальному обсязі виконаних будівельних робіт;
- низька підприємницька активність населення та незначна частка зайнятих у секторі малого підприємництва, що має стійку тенденцію до скорочення;
- невелика частка діючих малих підприємств у загальних обсягах реалізованої продукції (наданих послуг); кількість підприємств, що здійснювали господарську діяльність, в сучасних умовах продовжує знижуватись внаслідок недостатнього ресурсного забезпечення їх господарських функцій;
- нераціональна структура економічної діяльності підприємств у містах районного значення. Зокрема, низькою залишається частка підприємств, що функціонують у базових галузях економіки та галузях з великою часткою доданої вартості. Натомість, високою є підприємницька активність у сфері торгівлі тощо;

- практично відсутні коопераційні та кластерні зв'язки підприємств малого і великого бізнесу, а також малих підприємств міст районного значення з підприємствами обласних центрів; розвиток малого підприємництва у таких містах є набагато повільнішим, що призводить до подальшого погіршення показників соціально-економічного розвитку районів та сільських територій.

**Сільськогосподарський потенціал.** Незважаючи на велике значення міст районного значення та сільських населених пунктів навколо них у забезпеченні продовольчої безпеки, розвиток агропромислового комплексу цих територій не є інтенсивним. Головними причинами кризових явищ у сільськогосподарському виробництві зазначених територій є:

- відсутність паритетності цін між промисловою і сільськогосподарською продукцією. Зростання цін на електроенергію, сільськогосподарську техніку, паливно-мастильні матеріали, технологічне устаткування для тваринницьких ферм, корми і кормові домішки значно випереджало зростання цін на сільгосппродукцію;

- переробні і торговельні підприємства встановлюють монопольні ціни на сільськогосподарську продукцію, а дрібні товаровиробники не здатні навіть окупити витрати, в результаті чого багато господарств стають збитковими;

- різке скорочення державної підтримки і здорожчання кредитних ресурсів призвели до руйнування виробничого потенціалу тваринництва, рослинництва, повернення до примітивних технологій.

**Трудовий потенціал.** Перешкодами розвитку трудового потенціалу у містах районного значення є: збільшення смертності населення та вищий її рівень порівняно з обласним центром і великими містами; неналежний рівень розвитку і функціонування системи охорони здоров'я; погіршення умов відтворення трудових ресурсів, їх кількісних та якісних характеристик, здатності до самовідтворення. Саме малі міста є найбільш стійкою категорією поселень в умовах світової фінансово-економічної кризи. Разом з тим, важливо зазначити, що характерні для України в цілому тенденції депопуляції населення особливо гостро проявили себе якраз у таких містах, оскільки у них показники смертності значно перевищують показники народжуваності. Структуроутворююча база таких міст зруйнована, виробництва, які б компенсували цей негатив, так і не були створені. Як наслідок – високий рівень безробіття, низький рівень доходів населення і, відповідно, низька якість життя.



**Інноваційний потенціал.** Формування «полюсів зростання» на основі науково–технічної діяльності та налагодження наукоміського виробництва в містах районного значення має стати основою істотного зміцнення конкурентоспроможності виробництва відповідного регіону та держави в цілому. Проте розвиток і використання інноваційного потенціалу характеризується низкою проблем:

- спостерігаються суттєві диспропорції інноваційного розвитку, які проявляються у диференціації міст–районних центрів та відповідних районів та їх відставанні від обласних центрів та інших міст обласного значення за основними показниками інноваційної діяльності;
- низькою залишається якість інноваційної діяльності, в т.ч. через відсутність висококваліфікованих наукових кадрів;
- результативність науково–технічної діяльності підприємств у містах районного значення є невисокою, про що свідчить вкрай мала кількість отримуваних охоронних документів на об'єкти інтелектуальної власності тощо.

**Культурний та рекреаційний потенціал.** Значний культурний та туристичний потенціал міст районного значення є чинником становлення культурного розвитку суспільства та надходження коштів від діяльності закладів культури, мистецтва, об'єктів туристичної інфраструктури до бюджету відповідних територій. Проте сфера культури та туризму більшості міст районного значення розвивається хаотично, без врахування допустимо можливих норм антропогенного навантаження на туристичні об'єкти, у тому числі історико–архітектурні пам'ятки та ансамблі, без ефективного використання фінансових можливостей для збереження та відновлення культурних та туристичних об'єктів.

Несприятливими чинниками розвитку та функціонування закладів культури та мистецтва, в тому числі тих, які є історико–архітектурними пам'ятками у містах районного значення, є їх незадовільний матеріально–технічний стан; відсутність сучасних систем охорони, що призводить до втрати окремих цінних експонатів з музеїв, галерей; низький рівень оплати праці працівників; недостатня інформаційно–рекламна діяльність тощо.

Отже, **основними проблемами економічного і соціального розвитку міст районного значення в Україні є:**

- обмеженість економічної бази і низька конкурентоспроможність щодо залучення кваліфікованих кадрів і інвестицій;

- технологічна відсталість більшості промислових підприємств, високий рівень зношеності основних фондів, брак робочих місць і зростання безробіття;

- несприятлива демографічна ситуація – міграція молоді у більші міста, від’ємний природний приріст населення, низький рівень розвитку охорони здоров’я тощо;

- недостатній рівень розвитку соціально–культурної сфери й низький рівень розвитку інженерно–інфраструктурних об’єктів;

- значна частка міських поселень з переважанням однієї галузі промисловості, що означає повну залежність поселення від структури утворюючого підприємства.

В умовах загострення економічної кризи одним з важливих напрямів розвитку виробництва, збереження робочих місць у містах районного значення має стати раціональне та більш ефективне використання ресурсів, що формують первинні конкурентні переваги цих населених пунктів. Це стосується передусім використання земельних, мінеральних і лісових ресурсів, комунікацій (транспортних, інформаційних), використання переваг економіко–географічного положення окремих регіонів, підвищення освітнього потенціалу та збільшення кількості кваліфікованої робочої сили у виробничому процесі.

З огляду на зазначені проблеми розвитку міст районного значення, потреба ефективного використання їх ресурсного потенціалу залишається актуальною, що обумовлює пошук нових оптимальних форм державної політики розвитку цих міст.

### **§3. Комунальна власність міст районного значення та ефективність її використання**

Запровадження принципів самоврядування в практику місцевого управління нашої країни зумовило зміну підходів до вирішення проблем регіонального рівня, і зокрема міст районного значення. Розширення повноважень міської ради надали містам районного значення можливість проводити більш незалежну від центру економічну політику. Місцеві ради у містах відповідають за надання послуг населенню і опосередковано впливають на переважну більшість елементів місцевої інфраструктури. Взвзявши на себе функції управління міським господарством і соціальним обслуговуванням населення, вони несуть відповідальність за ефективність роботи

комунальних підприємств та їх вплив на соціально-економічний розвиток міста. Більша самостійність у проведенні соціально-економічної політики потребує створення та активного розвитку власної матеріальної бази – *інституту комунальної власності*.

Підставою для набуття права комунальної власності є безоплатна передача майна територіальним громадам державою, іншими суб'єктами права власності, а також створення, придбання майна органами місцевого самоврядування. У ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що територіальним громадам належить право комунальної власності на частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, а також кошти, отримані від їх відчуження.

За галузевою ознакою комунальний сектор в Україні включає промисловість, сільське господарство, транспорт і зв'язок, будівництво, торгівлю та громадське харчування, постачання і збут, житлово-комунальне господарство, побутове обслуговування населення тощо. У комунальній власності міст нині перебувають об'єкти житлово-комунального господарства (житлові будинки, ліфтове господарство, тепло-, водо-, газо-, електропостачання, каналізація, благоустрій тощо), міського транспорту, шляхового господарства, соціально-культурної і побутової сфери (дошкільні дитячі заклади, школи, бібліотеки, лікарні, станції швидкої медичної допомоги тощо).

**Сучасними проблемами комунальної власності міста залишаються наступні.**

*1. Неузгодженість процесу розмежування об'єктів власності, що не дозволяє міським радам бути самостійними господарюючими суб'єктами.*

Інтенсивні процеси роздержавлення підприємств комунальної форми власності призводять до зменшення кількості об'єктів, що перебувають у розпорядженні місцевих органів. Проте досвід інших країн засвідчив, що кількість підприємств комунальної форми власності у розпорядженні місцевих органів є показником рівня економічної децентралізації. Тому з метою підвищення рівня та якості надання послуг соціального характеру місцеві органи повинні знаходити раціональні пропорції між комунальними підприємствами

та суто приватними об'єктами, які можуть надавати послуги у комунальній сфері.

Реформування відносин власності не в повній мірі відповідає проголошеним принципам децентралізації: управління об'єктами спільної власності делегується органами місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям. Проте реальна децентралізація повноважень може відбутися тоді, коли об'єкти спільної власності передаються в управління виконавчим органам міських рад. Об'єкти тієї частки комунальної власності міст, що набули статусу спільної власності в управлінні районних та обласних рад, задовольняють спільні потреби. Повноваження з управління об'єктами спільної власності (місцевого самоврядування) виконує орган державної влади (місцева державна адміністрація), здійснення цих повноважень фінансується за рахунок державного бюджету. Тому реальні важелі управління та впливу на діяльність об'єктів спільної власності з боку міських рад відсутні. Таке делегування робить ефективним тільки контроль і не створює умови для підвищення ефективності функціонування об'єктів спільної власності. Створюються умови незацікавленості рад в результатах діяльності об'єктів спільної власності.

#### *2. Незначна фіскальна вагомість таких об'єктів.*

Доходи від операцій із комунальною (муніципальною) власністю у розвинених країнах створюють фінансову базу місцевих органів – вони створюють податкову базу місцевих бюджетів. Також, комунальне майно виступає заставою для отримання кредитів і випуску місцевих позик, є об'єктом продажу. В Україні податок на прибуток підприємств комунальної форми власності зараховується до міських бюджетів і не враховується при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Проте надходження від нього не перевищують 1–2 % у доходах бюджетів. Тим не менш, не маючи значного фіскального значення, об'єкти комунальної власності є основними ланками, через які держава має змогу забезпечувати надання послуг соціальної сфери, а органи місцевого самоврядування – впливати на соціально–економічний розвиток території.

У фінансово–економічному аспекті внаслідок слабкості матеріальної бази місцевого самоврядування і недостатності повноважень щодо її посилення виникає незацікавленість місцевих органів у розвитку економічного потенціалу підвідомчої території, підвищенні

її інвестиційної привабливості, часто до порушень прав і законних інтересів підприємців. Це проявляється у невикористанні найбільш ефективних механізмів розподілу комунального майна, що має залучатися у підприємницьку діяльність – виділення земельних ділянок і здача в оренду нежитлових приміщень поза конкурсною процедурою, у неприйнятті заходів щодо покриття витрат при неякісному виконанні робіт підрядниками за договорами тощо.

*3. Належність більшості об'єктів комунальної власності до структур, які покликані виконувати соціальні функції і, відповідно, їхня неприбутковість та обтяжливість для міського бюджету.*

Перерозподіл об'єктів комунальної власності між органами державної влади та органами місцевого самоврядування не завжди відбувається відповідно до розподілу повноважень щодо надання суспільних благ та послуг мешканцям територіальної громади. Виникають суперечності у фінансуванні окремих об'єктів галузевої та підвідомчої підпорядкованості, які розташовані на території юрисдикції міськради, і послугами яких користуються також мешканці інших населених пунктів. Багаторазова передача об'єктів права з комунальної власності в спільну чи навпаки не сприяє підвищенню ефективності їх функціонування.

У сукупності самих об'єктів комунальної власності розділяють – об'єкти соціального характеру та суто комерційні об'єкти. Перша категорія об'єднує в собі об'єкти, що забезпечують життєдіяльність територіальної громади – мережа забезпечення населення комунальними послугами, заклади освіти та охорони здоров'я, об'єкти інженерно-технічної інфраструктури міста, житловий фонд тощо. До другої категорії належить вся комунальна власність, функціонування якої безпосередньо не пов'язано з виконанням певних соціальних функцій – нерухомість офісного, торговельного та складського призначення, підприємства комунальної форми власності, що не є природними монополіями та працюють на ринку (наприклад, будівельні компанії). Такий поділ потребує різних підходів до управління цими підприємствами.

Рівень приватизації місцевого комунального майна в Україні ще не досяг достатньої глибини, внаслідок чого місцеві бюджети несуть не виправдано високі видатки на надання послуг, які можна віднести скоріше до приватних, а не громадських: будівництво, утримання комунального житла, надання комунальних послуг, оренда соціаль-

них об'єктів. Натомість у сфері нерухомості та надання комунальних послуг не спостерігається суттєвого прогресу ринкових відносин. Проте, як відомо, однією з тенденцій розвитку комунального господарства у світі є поступова відмова від субсидування надання місцевих послуг та передача їх у підряд приватним підприємствам.

Значну частку комунальної власності складають *об'єкти соціальної інфраструктури*. Нині зростає актуальність соціальної сфери розвитку суспільства, яка охоплює цілий комплекс галузей народного господарства, призначених для забезпечення належної якості і рівня життя населення. Ефективне функціонування соціальної сфери є основою створення сприятливих умов для життєдіяльності населення міст. Діяльність галузей соціальної сфери має регіональне спрямування і забезпечує не лише задоволення споживчих потреб населення, а й естетичне оформлення і благоустрій міст районного значення. Взаємозв'язок соціальної сфери і соціальної інфраструктури зумовлено кореляцією виконуваних функцій, оскільки забезпечення виконання завдань галузей соціальної сфери визначається наявністю та рівнем розвитку соціальної інфраструктури, зокрема, її матеріально-технічної бази.

Оскільки переважна частина об'єктів комунальної власності міст належить до соціально-культурної сфери житлово-комунального господарства, то вирішення потребує питання фінансування переданих в комунальну власність відомчих соціальних об'єктів підприємств – житлових будинків, поліклінік, дитячих садків, внаслідок того, що такі установи є неприбутковими. Така ситуація потребує залучення до функціонування цієї сфери приватного сектора.

До функцій соціальної інфраструктури належать: забезпечення розподілу і обміну матеріальних благ, надання споживчих послуг, захист здоров'я населення, формування суспільної свідомості і наукового світогляду, охорону правопорядку.

Ці функції виконують житлове і комунальне господарство, заклади охорони здоров'я, фізкультури і спорту, роздрібної торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування, система освіти і науки.

Об'єкти соціальної сфери поділені на такі групи:

- житлово-комунальне господарство і побутове обслуговування населення (житлові будинки, гуртожитки для робітників і службовців, студентів вищих і середніх спеціальних та загальноосвітніх на-

вчальних закладів, школи–інтернати, водогони, об'єкти газопостачання і теплозабезпечення тощо);

- охорона здоров'я, фізична культура і соціальне забезпечення (лікарні, станції швидкої допомоги, лікувально–фізкультурні заклади, протитуберкульозні, наркологічні диспансери, поліклініки, пункти охорони здоров'я, фельдшерсько–акушерські пункти, санаторії–профілакторії, пансіонати, спеціалізовані санаторії, літні табори, будинки відпочинку, пансіонати, стадіони, спортивні зали, водні басейни, дитячі спортивні школи, спортивні клуби тощо);

- народна освіта (академії, університети, інститути, технікуми, професійні училища, курси, учбові комбінати, курси підвищення кваліфікації, методичні кабінети, навчальні школи, школи–інтернати, дитячі садки, дитячі садки–ясла (комбінати), дитячі майданчики, ясла, дитячі будинки тощо);

- культура і мистецтво (бібліотеки, фільмотеки, будинки культури, клуби, будинки художнього виховання дітей, кінотеатри тощо).

За правовим режимом об'єкти соціальної сфери по кожній з названих груп можна класифікувати на:

- матеріальні об'єкти, які належать до основних фондів юридичних осіб — суб'єктів підприємництва, рахуються на їх балансі і є власністю цих підприємств;

- об'єкти соціальної сфери, які перебувають на балансі міських рад і є комунальною власністю, які фінансуються з відповідного бюджету;

- об'єкти соціальної сфери як самостійні юридичні особи, засновані на державній, комунальній або недержавній власності (організації, підприємства, установи).

У комунальну власність міст передаються такі об'єкти соціальної інфраструктури:<sup>12</sup>

- житловий фонд (крім гуртожитків);
- дитячі дошкільні заклади, школи та інші заклади освіти, табори відпочинку і оздоровлення дітей, об'єкти культури та аматорського спорту, приміщення будинків–інтернатів для престарілих та інвалідів, об'єкти охорони здоров'я і побуту;

---

<sup>12</sup>«Про поетапну передачу у комунальну власність об'єктів соціальної сфери, житлового фонду сільськогосподарських, переробних, обслуговуючих підприємств, установ, організацій агропромислового комплексу, заснованих на колективній та інших формах власності» / Постанова Кабінету Міністрів України від 5 вересня 1996 року.

• мережі електро-, тепло-, газо-, водопостачання і водовідведення, а також інженерні будівлі та споруди, призначені для обслуговування житлового фонду і соціальної сфери (бойлерні, котельні, теплові, каналізаційні та водопровідні мережі і споруди, збудовані та прибудовані приміщення, обладнання тощо).

У Загальнодержавній програмі розвитку малих міст визначаються напрями вдосконалення соціальної сфери міст районного значення (як переважної частини малих міст) з урахуванням їх особливостей. Зокрема, у малих містах – центрах вуглевидобування, металургійної, хімічної промисловості, які мають несприятливу демографічну ситуацію внаслідок зниження народжуваності і природного приросту і в яких переважає населення старших вікових груп (в основному жінки), особлива увага має приділятися розвитку соціальних служб, медичного обслуговування (особливо геронтологічного профілю), сфери побуту. З метою поліпшення медичного обслуговування жителів малих міст необхідно розвивати установи сімейної медицини, забезпечити 100-відсоткову укомплектованість лікарями, середнім медичним персоналом та поступово впроваджувати страхову медицину.

З цієї точки зору, цікавим є досвід м. Сніжного Донецької обл., де реалізовано проект Міністерства Великобританії з питань розвитку соціальної сфери «Передача і утримання об'єктів соціальної сфери». Метою британського міні-проекту стала розробка ефективної «приватної» схеми медичного страхування – лікарняної каси, яка гарантує мінімальну сплату за медикаменти під час лікування.

Малі міста – центри розвитку електроенергетики, у тому числі атомної, де відбувається швидке зростання чисельності населення за рахунок природного приросту і значної частки осіб молодших вікових груп, гострий дефіцит житла, інших об'єктів соціальної інфраструктури, потребують прискорення темпів житлового будівництва, комунального благоустрою, формування мережі дитячих дошкільних, шкільних, позашкільних закладів. Як основне джерело фінансування будівництва житла у них передбачалося довгострокове іпотечне кредитування із залученням коштів населення та інших позабюджетних коштів.

У правовому полі процес становлення комунальної форми власності регулюється Законами України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» (2005 р.), «Про приватизацію



невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» (2007 р.), «Про приватизацію державного майна» (2007 р.). Нині у Комітеті Верховної Ради України з питань економічної політики знаходиться на розгляді проект закону України «Про комунальну власність в Україні» (№2617 від 6 червня 2008 року). Згідно нього, до комунальної власності пропонувалося віднести, крім майна, також доходи місцевих бюджетів з метою врегулювання здійснення прав власності на фінансові ресурси, оскільки місцевий бюджет є об'єктом права територіальної громади.

Значення об'єктів комунальної власності міст полягає у тому, що вони є основними ланками, через які держава має змогу забезпечувати надання послуг мешканцям міст, а органи самоврядування – впливати на соціально-економічний розвиток території. Майновий комплекс – це стратегічний актив міської ради, чинник вирішення соціальних проблем, а також значний інвестиційний ресурс. Розпорядження активами у стратегічному плануванні повинно розглядатися як прибуткова діяльність, що приносить кошти для забезпечення соціальних потреб. Комунальне майно також може стати заставою для отримання кредитів та випуску місцевих позик, об'єктом продажу.

Система управління комунальною власністю міста має забезпечувати:

- достатню матеріальну інфраструктуру місцевого самоврядування, слугувати інтересам соціально-економічного розвитку міста, сприяти підвищенню життєвого рівня населення міста і захисту його інтересів як споживача послуг і продукції організацій та підприємств комунальної власності;
- ефективне управління майновим комунальним комплексом в умовах розвитку ринкової економіки на основі повної господарської самостійності учасників ринкових відносин, розвитку підприємництва, поширення процесів приватизації та демонополізації.

Для формування фінансово-бюджетної політики може застосовуватися відповідна класифікація об'єктів комунальної власності (табл. 1).

Розширення переліку об'єктів комунальної власності є недостатнім чинником підвищення ефективності функціонування всього комунального сектора. «Перевантаження» органів місцевого самоврядування власністю може спричинити зниження ефективності

господарювання підприємств і організацій комунальної власності, зменшуватиме можливості місцевих органів влади у здійсненні своїх функцій. Комунальна власність міста має обмежуватися тими об'єктами, що дають змогу місцевим органам виконувати функції щодо забезпечення життєдіяльності населення. З метою підвищення рівня та якості надання послуг соціального характеру місцеві органи повинні знаходити раціональні пропорції між комунальними підприємствами та суто приватними об'єктами. Такий підхід попередить втрату соціально значимих об'єктів комунальної власності і забезпечить стійкі джерела фінансових надходжень. Чинником підвищення якості управління об'єктами комунальної власності є приватизація. Слід встановити перелік об'єктів, які не можуть бути відчуженими з власності територіальних громад – ті, які мають важливе значення для життєзабезпечення міста, мають історичну та культурну цінність.

Об'єкти комунальної власності, метою діяльності яких є надання послуг соціального характеру, не є конкурентоспроможними на ринку. Тому з метою підвищення якості надання ними послуг фінансування таких об'єктів повинне базуватися на засадах повного бюджетного забезпечення із залученням позик та інвестицій.

Об'єкти комунальної власності, функціонування яких безпосередньо не пов'язане з виконанням соціальних завдань, повинні діяти на засадах рентабельності та прибутковості. З метою збільшення надходжень від податку на прибуток таких підприємств до місцевих бюджетів, до таких об'єктів має бути застосований механізм передання їх до комерційного управління суб'єктам приватного сектору, із розмежуванням функцій власності від функцій управління, для інтенсифікації процесів корпоратизації. Місцева влада має забезпечувати умови для підвищення їх конкурентоспроможності. Головним критерієм має стати підвищення якості надання послуг. Слід удосконалити принципи організації міською радою належної роботи по управлінню об'єктами соціальної інфраструктури, переданими у комунальну власність відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст.

У сучасних умовах зростає роль нетрадиційних джерел фінансування розвитку соціальної сфери: створення фондів соціального захисту, розвитку міст, підтримки малих підприємств, використання інвестиційних коштів, доходів від діяльності підприємств та використання майна, місцевих позик.

*Таблиця 1. Фінансово–бюджетна політика розвитку об'єктів комунальної власності міста*

Назва групи	Характеристика об'єктів	Фінансово–бюджетна політика
Група А Основні об'єкти	1. Об'єкти, що використовуються для забезпечення функцій управління містом та забезпечення його життєдіяльності. 2. Об'єкти, необхідні для надання населенню послуг, які на законодавчому рівні визначені як обов'язкові для забезпечення місцевим самоврядуванням.	1. Місто забезпечує обов'язкове фінансування об'єктів. Крім бюджетних коштів, можуть залучатися інші ресурси (пожертви, цільові внески). 2. Контроль за розміром недофінансування цих об'єктів. 3. Для забезпечення необхідного рівня фінансування об'єктів цієї групи і повного фінансування їх експлуатації і ремонту, місто мобілізує дохідний потенціал групи В. 4. Фінансування об'єктів цієї групи є пріоритетним, тобто субсидування об'єктів групи Б не проводиться, поки спостерігається недофінансування об'єктів групи А.
Група Б Додаткові об'єкти	Об'єкти, які використовуються для забезпечення функцій і надання послуг, що не належать до переліку обов'язкових, але підтримуються з соціально–політичних міркувань.	1. З бюджету міста можуть частково чи повністю покриватися видатки на утримання цих об'єктів. 2. Розмір субсидій, що надаються цим об'єктам, повинен мінімізуватися.
Група В Надлишкові об'єкти	Об'єкти, які використовуються для забезпечення функцій і надання послуг, що не належать до переліку обов'язкових і соціально–політично значущих.	1. Кожен об'єкт повинен приносити дохід місту. Якщо об'єкт збитковий – його доцільно продати чи передати на безоплатній основі новому власнику.

Внаслідок недостатнього державного фінансування соціальної інфраструктури посилюється актуальність залучення приватних інвестицій для реалізації цілей місцевого розвитку. Одним з варіантів зниження навантаження на державний бюджет є інфраструктурні концесії – правові механізми передачі державою об'єктів інфраструктури в управління приватним підприємствам на обмежений термін. При цьому компенсація витрат концесіонера може здійснюватися за рахунок стягнення платежів з населення або прямих бюджетних асигнувань. В розвинених країнах концесії як вид

приватно–громадських партнерств широко застосовуються в сферах, в яких активність держави була обмеженою: транспортна інфраструктура, телекомунікації, комунальне господарство, охорона здоров'я, освіта та інші галузі муніципального господарства.

#### **§4. Інтерпретація європейського досвіду для державної політики підтримки розвитку малих міст України**

У 1996 р на всесвітній конференції у Стамбулі (Хабітат II) урядами 171 країни світу «місто» офіційно визнано центральним фактором соціального й економічного розвитку людства<sup>13</sup>. Уряди країн–учасниць також поставили собі за мету підтримувати й управляти процесом урбанізації. Урядова делегація від України взяла участь в цій конференції, підтримала резолюцію і всі основні документи, що накладає відповідні обов'язки на втілення державної політики розвитку міст України.

Зазначений факт можна вважати історично зафіксованим зламним моментом у поглядах людства на подальший напрямок цивілізаційного розвитку. За даними ООН, у 2005 році урбанізоване населення становило 3,2 млрд осіб. На початку 2007 року вперше було зафіксовано, що більшість (51 %) населення світу мешкає в містах і, за прогнозом, до 2025 року ця цифра збільшиться до двох третин.

Загальне зростання частки міського населення має певні внутрішні тенденції. За даними дослідження ООН, від 40 до 50 % приросту урбанізованого населення в країнах, що розвиваються, відбувається, переважно, через *міграцію* населення з сільських поселень до міських<sup>14</sup>. В розвинутих же країнах основним чинником приросту урбанізованого населення стає *ре–класифікація*,<sup>15</sup> тобто переведення населених пунктів з типу сільських у міські.

Простежується чіткий зв'язок між рівнем розвиненості країни, її впливом на світовий розвиток та кількістю й впливовістю міст цієї країни. Стрімка урбанізація та метрополізація відбуваються в умовах демографічного вибуху у країнах Азії й Африки. У найближчі десять–п'ятнадцять років ми станемо свідками (і безпосередніми учасниками) глобальної переструктуризації в розселенні на планеті.

<sup>13</sup> Повестка дня Хабітат II. Принята конференцією ХАБИТАТ II., Стамбул, Турція, 3–14 июня 1996 года. <http://www.un.org/russian/conferen/habitat/habagend.htm>

<sup>14</sup> World Urbanization Prospects, United Nations, New York, 2006. – 256 p.

<sup>15</sup> The Maryland Population Research Center, Maryland, USA/ <http://www.popcenter.umd.edu/>

Факт визнання міста центром подальшого цивілізаційного розвитку є одночасно фактом визнання міст концентратором всіх проблем розвитку нашої цивілізації.

Гострота новопосталих проблем у містах світу ініціювала появу за останні 15–20 років низки документів міжнародного рівня, в яких тема локального (для урбанізованих країн це переважно – міського) розвитку посідає ключове місце. Серед таких документів: Соціальна Хартія міст–членів союзу Балтійських міст (Росток, 13 жовтня 2001)<sup>16</sup>; визначальні принципи стійкого просторового розвитку Європейського континенту (Ганновер, 7–8 вересня 2000 р.)<sup>17</sup>; Стратегія європейського регіонального планування (1988 р., Лозанна, Страсбург)<sup>18</sup>; Європейська Хартія місцевого самоврядування (15 жовтня 1985 р. Страсбург)<sup>19</sup>; Хартія «Міста Європи на шляху до стійкого розвитку» (Ольборгська Хартія, Данія 27 травня 1994 р.)<sup>20</sup>; «Порядок денний Хабітат II» (Стамбул 3–14 червня 1996 р.)<sup>21</sup>; «Порядок денний на XXI ст.» (Ріо–де–Жанейро, 3–12 червня 1992 р.)<sup>22</sup>

У цих міжнародних документах місто визнається центральним чинником соціального й економічного розвитку людства, центром суспільного життя та національної економіки, зберігачем культури, спадщини та традицій. Містам належить ключова роль у процесах зміни стилю життя населення, моделей виробництва та споживання, просторової структури розселення та розміщення виробництва.

<sup>16</sup> Социальная Хартия городов–членов Союза Балтийских городов, принята на IV Генеральной Конференции СБГ, Ростов, 13 октября 2001 г./ [www.ubc.net/commissions/Social\\_charters/SC\\_Russian.doc](http://www.ubc.net/commissions/Social_charters/SC_Russian.doc)

<sup>17</sup> Руководящие принципы устойчивого пространственного развития европейского континента, Ганновер, 7–8 сентября 2000 г. // Городское управление. – № 10 (74). – октябрь 2002. – С.37–49.

<sup>18</sup> European Regional Planning Strategy, CEMAT, Strasbourg, 1988 [http://www.coe.int/t/e/cultural\\_co-operation/environment/cemat/Presentation/](http://www.coe.int/t/e/cultural_co-operation/environment/cemat/Presentation/)

<sup>19</sup> Европейская хартия местного самоуправления, Страсбург, 15.10.1985 <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=122&CM=1&CL=RUS>

<sup>20</sup> Хартия «Города Европы на пути к устойчивому развитию» (Ольборгская хартия). *Одобрена учасниками Европейской Конференции по устойчивому развитию больших и малых городов Европы, Ольборг, Дания, 27 мая 1994 г.* [www.sustainable-cities.eu/upload/pdf\\_files/ac\\_russian.pdf](http://www.sustainable-cities.eu/upload/pdf_files/ac_russian.pdf)

<sup>21</sup> Повестка дня Хабитат II. Принята конференцией ХАБИТАТ II., Стамбул, Турция, 3–14 июня 1996 года. <http://www.un.org/russian/conferen/habitat/habagend.htm>

<sup>22</sup> «Повестка дня на XXI век», принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио–де–Жанейро, 3–14 июня 1992 года. <http://www.un.org/russian/conferen/wssd/agenda21/>

Разом з цим, місто несе відповідальність за екологічні проблеми людства та руйнацію природного потенціалу. У місті також найбільш гостро відчувається порушення соціальної, політичної, архітектурної, ресурсної й екологічної рівноваги. У той же час, міський рівень – це найменший масштаб, в якому ці проблеми можуть знайти конструктивне інтегральне цілісне рішення.

У документах зазначено, що місто не має права «експортувати» проблеми і порушення рівноваги на зовнішнє середовище або у майбутнє. Всі проблеми чи порушення рівноваги мають врегульовуватися всередині міста, або, за певних умов, виноситись на територіальні системи регіонального або національного рівнів. В останньому випадку підходи та шляхи до рішення проблем мають узгоджуватися спільно у ході переговорів всіх зацікавлених сторін. Оскільки всі міста по-своєму унікальні, кожне місто має знайти власний шлях до стійкого розвитку, використовувати власні переваги, внутрішній потенціал і привабливість у якості основи для **локально орієнтованих стратегій стійкого розвитку**.

Міста мають оцінювати ефект комерційного підприємництва з позиції критеріїв стійкого розвитку, стимулювати довгострокову зайнятність і виробництво товарів з тривалим терміном використання. У вказаних документах також відзначено, що необхідною передумовою стабільності є досягнення певного прийнятого рівня життя населення. Соціальна злагода є однією з основних потреб для розвитку міста. Міста мають стати опорними майданчиками стратегій реагування на виклики у суспільстві.

Бачення стійкого розвитку має бути адресовано різним політичним і соціальним організаціям та мешканцям міст, які своїми діями і визначатимуть спільне майбутнє.

Узгодженість економічних і соціальних вимог із екологічними, культурними функціями територій має стати підґрунтям довгострокового великомасштабного просторового розвитку, який має базуватися на принципах, стислий виклад яких в інтерпретації відповідно до українських реалій має такий вигляд:

- прагнення до територіальної цілісності міста через збалансований соціальний та економічний розвиток територій та покращення конкуренції;
- поліцентричність розвитку національних та регіональних рівнів. Це означає, що кожне місто має бути одним з центрів певної

діяльності, займати своє місце у загальнорегіональній та загальнонаціональній системі поділу праці та розподілу капіталу. У цьому відношенні місцева влада має бути спроможною до проведення активної політики просторового розвитку, основою якої є високі стандарти адміністративної практики та прикладної політики; причетність громадян і соціальних груп до планування просторового розвитку;

- покращення відносин між містом і селом. Мають розвиватися міські системи, що включають малі та середні міста і міста сільських районів, у тому числі для спрощення доступу до них мешканців прилеглих територій. Створення та укріплення міських мереж збільшує взаємозалежність цих міст, посилює економічні зв'язки, сприяє спеціалізації міст, їх економічному розвитку, економічній змагальності та спільному пошуку шляхів рішення проблем. Сільсько-міське партнерство відіграє все більшу роль. Умовою ефективних відносин є рівність і партнерство між міською та сільськими місцевими владами;

- рівних умов просторової доступності. При розгляді шляхів руху мають бути застосовані об'єктивні стратегії, що враховують однаковою мірою різні способи транспортування та вимоги просторового планування;

- покращення доступу до інформації та знань. Потрібно вдосконалювати телекомунікаційні мережі, налагоджувати зв'язок між виробниками інформації і потенційними користувачами, вбудовувати інформаційні мережі міста в регіональні, національні, світові мережі;

- зменшення шкоди (збитків), що наносяться природному середовищу;

- розвиток та захист природних ресурсів та природної спадщини. Примноження природних ресурсів, баланс екосистем, рекреаційної привабливості території, підвищення її рекреаційної цінності й якості життя. Відтворення екологічних мереж. Ідентифікація територій, що потребують відтворення (наприклад, «індустріальних пустель»);

- примноження культурної спадщини як фактору розвитку. Збільшення місцевої культурної привабливості для інвесторів, туристів та населення є важливим внеском в економічний розвиток та творення місцевої ідентичності;

- комплексне збереження культурної спадщини має бути підґрунтям для розвитку спеціалізованих туристичних маршрутів.

Предметом великих місцевих культурних програм може стати виокремлення пам'яток та їх збереження, відтворення та використання. Вся цінна спадщина має бути включена в культурні маршрути та збережена для майбутніх поколінь;

- розвиток енергоресурсів при підтримці безпеки їх формування;
- підтримка високоякісного стійкого туризму. Для віддалених сільських територій розвиток «зеленого» туризму має стати пріоритетним. Це потребує знання спроможності екосистеми та чисельності відвідувачів, яких вона може витримати. Потрібно розвивати форми «м'якого» («зеленого») туризму, що добре пристосовані до місцевих умов;
- обмеження впливів природних та техногенних катастроф, що означає вживання запобіжних заходів, спрямованих на обмеження збитків від катастроф і створення менш вразливих структур поселення.

Проголошення Україною орієнтації на європейський шлях розвитку стало вирішальним чинником формування зовнішньої та внутрішньої політики держави. **Адаптація сучасних принципів розвитку європейських міст в умовах українських реалій для категорії малих міст (зокрема, міст районного значення) має базуватися на наступних загальносистемних принципах:**

- визначальної ролі держави у процесах розвитку малих міст на сучасному етапі розвитку країни;
- концентрації та цільового спрямування ресурсів (інформаційних, фінансових тощо) розвитку малих міст (як на державному, так і на локальному рівнях);
- активного використання напрацьованого європейського досвіду розвитку депресивних територій в інтерпретації до розвитку малих міст;
- наскрізного планування та координації розвитку малих міст (по осі «держава – регіон – мале місто»);
- впровадження у практику розвитку малих міст стратегічного планування та проектного підходу через інституційні можливості держави;
- посилення ролі асоціативних органів малих міст;
- заохочення горизонтальної кооперації малих міст та підтримки місцевих ініціатив;
- адекватності державної політики складності проблем розвитку малих міст як на рівні формування загальнодержавної політики, так і у випадках цільової підтримки розвитку малих міст;



- системного і систематичного моніторингу, мультиплікації вдалих практик розвитку малих міст.

Реалізація наведених принципів можлива через впровадження відповідної **державної політики підтримки розвитку малих міст** (у тому числі і міст районного значення).

Складовими державної політики підтримки розвитку малих міст мають бути:

- створення цільових спеціалізованих державних і регіональних фондів підтримки розвитку малих міст із змішаним фінансуванням і залученням державних, комунальних і приватних ресурсів;

- створення та підтримка спеціалізованих інформаційних порталів, які акумулюють досвід розвитку малих міст;

- системне навчання міських голів та міського активу засадам стратегічного розвитку малих міст (міських голів в обов'язковому порядку відразу після чергових виборів) силами відповідних державних наукових закладів;

- допомога у формуванні стратегій розвитку малих міст через використання можливостей державних наукових, проектних та навчальних закладів;

- державне замовлення (аналогічно формуванню генпланів розвитку міст);

- розробка пакетів методичних матеріалів та рекомендацій з формування типових стратегій розвитку малих міст;

- наукове супроводження розвитку малих міст через залучення відповідних інститутів Національної академії наук України;

- формування та законодавче закріплення процедур взаємоузгодження (координації) цілепокладання, планування, мотивації, ресурсного забезпечення та моніторингу розвитку малих міст по осі «держава – регіон – мале місто»;

- виокремлення розвитку малих міст у планах та програмах державного та регіонального розвитку;

- створення спеціалізованого інформаційного методичного центру розвитку малих міст у мережах державної підтримки регіонального розвитку (наприклад, як підрозділ Міністерства регіонального розвитку та будівництва України);

- формування дієвої мережі національних агенцій регіонального розвитку;

- посилення ролі та впливу на координацію процесів розвитку асоціацій: монопрофільних (шахтарських, енергетичних тощо), історичних міст, міст–супутників, мегаполісів тощо;
- формування механізмів цілісності розвитку мегаполісів та малих міст–супутників мегаполісів;
- мотивація надходження зовнішніх вітчизняних і міжнародних інвестицій у розвиток малих міст;
- формування механізмів державно–правових експериментів локального розвитку тощо;
- мультиплікація вдалого досвіду проектів розвитку малих міст силами відповідних міністерств (наприклад, Міністерства культури і туризму України, Міністерства регіонального розвитку та будівництва України тощо);
- посилення складової підтримки малих міст у національному конкурсі програм і проектів розвитку місцевого самоврядування в Україні.

#### **§5. Муніципальні асоціації як інструмент реалізації інтересів громад міст**

У сучасному світі для досягнення сталого розвитку і демократичного порядку та злагоди у суспільстві ефективне управління можливе лише з урахуванням думок і інтересів багатьох зацікавлених сторін та груп. Інший підхід до управління, чи то корпоративна, чи публічна сфери, невідворотно призведе до погіршення якості послуг, які пропонує конкретна інституція, зниження якості та ефективності політики, яку ця інституція розробляє та впроваджує. Демократичні засади публічного управління у державі, фундаментальні принципи побудови демократичного суспільства взагалі передбачають право членів територіальної громади самостійно, але у відповідності до закону, вирішувати питання місцевого значення. Думка і інтереси громадян територіальної громади не можуть бути проігноровані органами державної влади – наслідки такого ігнорування будуть шкідливі як для державної політики, так і для якості життя конкретної громади.

Успішність діяльності місцевого самоврядування великою мірою залежить від здатності українського муніципального руху лобювати та відстоювати інтереси місцевого самоврядування, впливати та «тиснути» в разі необхідності на органи державної влади і

політичні партії, примушувати їх прислухатися до представників місцевих громад. Значну роль у цьому процесі можуть відігравати муніципальні асоціації – різноманітні об'єднання органів місцевого самоврядування. Підтвердженням цього є досвід багатьох країн та регіонів у Європі та інших частинах світу. Існують подібні утворення і в Україні. Проте для того, щоб вони відігравали помітну роль у відповідних суспільних процесах і робили потужний внесок у становлення самодостатньої територіальної громади, необхідна наявність декількох основних чинників.

По–перше, самі асоціації повинні мати певний потенціал і ресурси для досягнення своїх цілей і виконання необхідної для цього проектної роботи.

По–друге, у суспільстві і державі їхня роль має бути визнана і легітимізована, у тому числі через відповідне нормативне–правове забезпечення як розвиток положень Конституції та рамкового закону про місцеве самоврядування.

По–третє, законодавчо врегулювати діяльність муніципальних асоціацій – значить, у першу чергу, визначити та закріпити законом прозорі, зрозумілі, ефективні механізми взаємодії місцевого самоврядування зі всіма гілками державної влади в країні. Такі механізми повинні мати імперативний характер: інститут чи орган державної влади мають бути *зобов'язані* консультиватися із представниками місцевої і регіональної влади при прийнятті рішень, які мають місцеву чи регіональну складову.

Досвід країн Європи свідчить, що концепція «багаторівневого управління» отримує з кожним роком все більше визнання з боку центральної влади, і це визнання поступово конвертується у конкретні форми та інструменти зміцнення взаємодії партнерства між центральними органами виконавчої влади та місцевою владою. Цей процес не є простим і швидким. Наприклад, для більшості країн ЄС нині характерна ситуація, коли профільне міністерство, яке має опікуватися проблематикою місцевого та регіонального розвитку, регулярно та ефективно застосовує механізми консультацій з місцевою владою, в той час як інші центральні органи виконавчої влади приділяють цьому недостатню увагу.

Варто зазначити, що у більшості країн Європи діяльність муніципальних асоціацій (об'єднань місцевого самоврядування) врегульована на законодавчому рівні.

Що стосується суто технічних аспектів ефективного процесу консультацій, вони є досить простими, і якщо їх врахувати при формалізації цього процесу через відповідні нормативно-правові процедури, то мета досягається – з'являється надійний інструмент налагодження партнерства між центральним урядом та місцевим самоврядуванням. Отже, по-перше, сама процедура має бути прозорою та чіткою, тобто такою, що виключає вірогідність подвійного тлумачення. Центральні органи виконавчої влади та законодавці у парламенті, з одного боку, і їх партнери по діалогу, з другого боку, мають чітко знати, з яких питань та в який спосіб можуть і мають відбутися консультації з метою врахування думки місцевої влади, узгодження позицій, напрацювання спільних підходів до вирішення проблемних питань тощо. Важливо передбачити достатній час для асоціацій на підготовку пропозицій центральній владі, адже асоціація (її координуючі органи) має, у свою чергу, проконсультуватися зі своїми членами – територіальними громадами. По-друге, консультації мають відбуватись на всіх етапах розробки відповідної політики чи опрацювання певного проекту закону. Бажано починати консультації вже на етапі розробки концепції проекту закону. Саме на цьому етапі напрацьовуються основне бачення та підходи щодо законодавчого врегулювання певних суспільних відносин, процесів, проблем. Отже, вкрай важливим є «почути думку» представників місцевого самоврядування саме щодо суті питання, яке підлягає врегулюванню. Натомість, після того, як концептуальні засади проекту закону напрацьовані (наприклад, відповідним міністерством) та відображені у конкретному тексті законопроекту, затверджену Кабінетом Міністрів України, представникам місцевого самоврядування буде значно складніше вплинути на досягнення бажаного для себе результату вже й через об'єктивні причини, пов'язані, у тому числі, із «корпоративно-політичною» специфікою роботи парламентських комітетів.

Ініційований Президентом України в травні 2008 року проект Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» (№ 2477 від 14.05.2008) є, в цілому, кроком вперед до створення дієвої системи консультацій між центральною владою і місцевим самоврядуванням. Проте треба мати на увазі, що будь-який закон є лише більш чи менш вдалим правовим інструментом регулювання певних процесів. Він не дає легких і простих відповідей на комплекс

складних питань. Для отримання суспільної користі від застосування цього інструмента має бути використано системний підхід у побудові по-справжньому партнерських взаємин між центральною владою та місцевим самоврядуванням. Для цього доцільно проаналізувати існуючий практичний досвід інших країн. Нижче, у більш широкому контексті існуючих у різних країнах практик та підходів, наведено приклади деяких підходів чи рішень, що можуть бути враховані у процесі становлення та вдосконалення вітчизняного формату партнерства центральної та місцевої влад.

**Узгодженість позицій муніципальних асоціацій.** В контексті українських реалій нетривалі демократичної практики та досить низької політичної культури нескладно прогнозувати виникнення конфліктних ситуацій навколо питань, щодо яких існуватимуть різні підходи та бачення з боку різних асоціацій. Цілком природно очікувати, що асоціації не завжди зможуть виробити єдину позицію з певних питань. Отже, дуже важливо створювати передумови для максимально узгодженої та ефективної роботи асоціацій вже у якісних нових умовах існування нормативно-правових рамок взаємодії центрального уряду і місцевого самоврядування. Досвід Естонії, наприклад, полягає у створенні спільного органу – Асамблеї співпраці національних асоціацій. Ця структура працює у форматі постійно діючої робочої групи і має повноваження опрацьовувати питання, з яких між асоціаціями існують розбіжності, що заважають виробленню консолідованої позиції місцевого самоврядування у процесі консультацій із урядом чи парламентом країни.

**Співпраця уряду та місцевого самоврядування зі спеціальними інститутами розвитку територій.** Питання надання якісних публічних послуг на місцевому рівні чи розвитку громади або іншої окремої території у сучасних умовах неможливо вирішити виключно силами тільки однієї із зацікавлених сторін (центрального уряду, орган місцевого самоврядування, орган регіональної влади). Більше того, слід розуміти, що недостатньо навіть об'єднання зусиль центральної влади і органів місцевого самоврядування. Без залучення бізнесу та громадськості годі розраховувати на ефективні результати. В країнах Європи це зрозуміли давно, і існуюча там практика партнерських взаємин між місцевою владою та неурядовими організаціями допомагає вирішувати питання місцевого значення більш ефективно в інтересах громади. Місцеве самоврядування в Україні

без досягнення консолідованого бачення місцевого інтересу не зможе конструктивно та результативно лобіювати його на національному рівні. Отже, асоціації місцевого самоврядування мали б визнати і підтвердити у практичній роботі, що органи місцевого самоврядування є тільки однією із діючих осіб у цьому процесі. Принагідно зазначимо, що ця діюча особа часто неспроможна професійно вирішувати проблемні питання розвитку. Відтак слід залучати для консультацій і конкретної проектної роботи спеціалізовані інститути розвитку територій. Це можуть бути, зокрема, агентства регіонального розвитку та інші структури, які працюють професійно у царині розвитку території, мають кваліфікований персонал, не є політично заангажованими та зберігають автономію у прийнятті рішень, координують свою діяльність з органами влади. Така філософія і природа подібних організацій роблять їх здатними неупереджено узагальнювати колективний (консолідований) інтерес окремої громади (території). Останнє є одним із найнеобхідніших кроків для конструктивного лобіювання на національному рівні місцевих та регіональних інтересів.

***Європейський вимір: забезпечити канал прямого зв'язку з інституціями, організаціями та партнерськими мережами Європейського Союзу.*** Для муніципальних асоціацій країн Європи вже давно стало правилом мати на постійній основі своїх представників у Брюсселі. Основне завдання такого представництва (у випадку якщо країна є членом ЄС) полягає у тому, щоб не тільки налагоджувати співпрацю з подібними структурами інших країн, але насамперед – лобіювати спільні інтереси територіальних громад власної країни щодо законодавства та політики наднаціональних європейських структур. Попри те, що ЄС формально не визнав перспективу членства України у ЄС, муніципальна присутність у Брюсселі була б украй корисною. Насамперед, це можливість розвивати співпрацю і партнерство з колегами із різних країн, вивчати відповідний досвід, що допомагатиме вдосконаленню практичної роботи із власним урядом. Але ще більш важливим є те, що така присутність надаватиме реальні можливості співпраці з інституціями ЄС. Враховуючи, що за останнє десятиріччя політична вага і значення неурядово–горизонтального впливу на вироблення політики суттєво посилвились, а в деяких сферах зрівнялись з владно–вертикальним впливом, досвід такої співпраці є надзвичайно корисним для України на шляху до євроінтеграції.

## **§6. Пріоритети державної політики розвитку міст районного значення**

Стратегічним напрямом оптимізації використання ресурсного потенціалу міст районного значення є поступове подолання диспропорцій розвитку виробничої та соціальної інфраструктури, показників рівня та якості життя населення цих міст порівняно з населенням інших міст України. Складовими механізми досягнення цієї мети є:

1. **Формування нових підходів до системи управління містом**, запровадження принципово нових елементів планування та прогнозування розвитку. У містах міська влада слабо застосовує такі інструменти, обмежуючись розробками програм соціально-економічного розвитку міста. У програмних документах жодного з регіонів не міститься окремих положень стосовно міст районного значення. Фактично, програмування їх розвитку здійснюється як частин відповідних районів, відтак залишаються неврахованими власні потреби міста. Натомість прогнози соціально-економічного розвитку на середньострокову перспективу могли б стати аналітичними документами імперативного або рекомендаційного характеру і повинні були б передбачати врахування інтересів бізнес-структур, органів влади та населення при виборі напрямків розвитку міста та механізмів їх здійснення. Інструментами реалізації такого середньострокового прогнозу можуть стати цільові програми, що стосуються певних сфер життєдіяльності міста. Такі прогнози повинні будуватися на основі всебічного аналізу виробничого, соціального та інфраструктурного потенціалу міста, дослідження конкурентних переваг міста, визначення його місця у рейтингу інших подібних міст. Програма розвитку конкретного міста має бути включена у контекст загальної стратегії розвитку району, регіону, держави.

2. **Чіткий розподіл повноважень і відповідальності** з управління комунальним та державним майном, земельними ресурсами, фінансовими і матеріальними активами, акціями підприємств між органами представницької та виконавчої влади, узгодження інтересів міської та районної влад.

3. **Співпраця органів місцевої влади, підприємців та населення** у напрямку вироблення спільної політики у тих сферах, де найбільше перетинаються їх інтереси, особливо у сферах ефективного використання майна та земельних ресурсів, з метою перешкоджан-

ня неефективній забудові міст, розпродажу земельних ділянок, недоотриманню коштів при неправильній оцінці об'єктів продажу.

**4. Консолідація зусиль територіальної громади і органів виконавчої влади** в реформуванні провідних галузей економіки міста, модернізації ключових інфраструктурних об'єктів, реалізації перспективних інвестиційних проектів, реалізації єдиних підходів в бюджетній і податковій політиці, містобудуванні, екології.

**5. Використання можливостей міст до саморозвитку на основі наявних ресурсів**, тобто ефективного використання потенціалу. Пріоритетами при цьому мають стати: активізація розвитку житлово–комунального господарства, розвиток освітньої галузі, раціональне використання коштів бюджету, випуск муніципальних облігацій, ефективне використання земельних ресурсів, покращення якості життя населення. Цього можливо досягти шляхом розроблення програм розвитку міста, які базуються на реальних досяжних прогнозних показниках, забезпечення необхідних людських, виробничих та матеріально–фінансових ресурсів для реалізації програми. Органи влади разом із бізнес–структурами повинні спрямувати зусилля на формування інвестиційного «портрету» території, де б визначалися конкурентні переваги міст порівняно з іншими містами. Такі «портрети» повинні мати відповідне відображення у інформаційних засобах.

*Напрямки державної політики щодо активізації соціально–економічного розвитку міст районного значення:*

Міста районного значення мають достатній потенціал у сфері інвестиційної привабливості, щодо розміщення нових виробництв, у тому числі високотехнологічних, а також пріоритетного розвитку сектора малого підприємництва. Наявність позитивних тенденцій у розвитку міст районного значення є чинником привабливості міста – як для інвесторів, так і для потенційних мешканців. До таких позитивних чинників належать: значно нижчий рівень безробіття, ніж в інших містах; удвічі більша кількість вакансій порівняно з кількістю претендентів на робочі місця, незважаючи на неможливість досягнення ефективною зайнятості внаслідок невідповідності пропозиції робочої сили кваліфікаційним уподобанням шукачів роботи; значно нижчий рівень цін, ніж у інших містах, та повільні темпи їх зростання; менше соціальне розшарування, менша загроза виникнення соціальних напружень. Крім того, зосереджен-



ня міського та районного самоврядування і районної влади в одному місті може стати елементом інвестиційної привабливості та конкурентною перевагою даного міста.

Для ефективного використання наявного потенціалу міст і його конкурентних переваг необхідно першочергово вирішити комплекс проблем, що постали перед такими містами.

**Рекомендації щодо оптимізації використання ресурсного потенціалу міст районного значення у соціально-економічному розвитку України.**

***1. У сфері управління містом:***

- чіткий розподіл повноважень та відповідальності між органами представницької та виконавчої влади у питаннях з управління комунальним та державним майном, земельними ресурсами, фінансовими і матеріальними активами, акціями підприємств;

- внесення доповнень до механізму реалізації Загальнодержавної програми розвитку малих міст стосовно врахування особливостей соціально-економічного розвитку міст районного значення;

- ратифікація Європейської хартії міст та прийняття Хартії міст України;

- врахування інтересів органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання та мешканців міст при розробці планових та прогнозних документів розвитку міста, запровадження ринкових інструментів і організаційно-правових форм партнерської участі органів влади і бізнесу у реалізації стратегії соціально-економічного розвитку міста;

- втілення інноваційних технологій управління містами;

- запровадження середньострокового прогнозування із новими інструментами планування, адекватними реальним умовам;

- визначення статусу міст районного значення у «Концепції реформи адміністративно-територіального устрою України»;

- формування механізмів державно-правових експериментів локального розвитку тощо.

***2. У сфері формування достатнього обсягу фінансових ресурсів для вирішення проблем міст районного значення:***

- введення податку на нерухомість як джерела доходів бюджетів місцевого самоврядування, і в т.ч. міських;

- формування законодавчих умов для випуску муніципальних облігацій;

- розробка механізму встановлення прямих бюджетних відносин бюджетів міст районного значення із Державним бюджетом;
- створення цільових спеціалізованих державних і регіональних фондів підтримки розвитку малих міст та міст районного значення на принципах змішаного фінансування.

**3. У сфері підвищення інвестиційної привабливості міст районного значення:**

- запровадження механізму формування рейтингу міст районного значення з метою залучення інвестицій;
- здійснення санації (у першу чергу) підприємств структурують галузей міст районного значення;
- надання цільової державної підтримки для реструктуризації містоутворюючих підприємств та збереження інженерних споруд і комунікації;
- впровадження енергозберігаючих технологій.

**4. У сфері житлово–комунального господарства:**

*На державному рівні:*

- подальше удосконалення законодавчої та нормативно–правової бази щодо:
  - підвищення ефективності та надійності функціонування житлово–комунального господарства, забезпечення беззбиткової діяльності підприємств галузі, залучення інвестицій у технічне переоснащення об'єктів житлово–комунального господарства шляхом прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово–комунального господарства на 2004–2010 роки»;
  - розвиток державно–приватного партнерства у сфері житлово–комунального господарства шляхом прийняття Закону України «Про особливості оренди та концесії об'єктів централізованого водо–, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності»;
  - утримання та збереження житлового фонду шляхом прийняття «Житлового кодексу України».
- запровадження державної підтримки у фінансуванні пілотних (інноваційних) проектів у житлово–комунальному господарстві (щодо комплексного реформування житлово–комунального господарства: 2 – 3 міста у кожному регіоні);
- здійснення фінансової підтримки модернізації та технічного переоснащення об'єктів житлово–комунального господарства, зо-

крема, модернізація житлового фонду з метою створення об'єднаних співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ).

*На місцевому рівні:*

- розробка та коригування місцевих програм реформування і розвитку житлово-комунального господарства;
- розробка місцевих програм (заходів) щодо забезпечення населення якісною питною водою шляхом встановлення систем доочищення питної води у лікувально-профілактичних, шкільних і дошкільних закладах, підприємствах харчової промисловості та громадського харчування відповідно до Закону України «Про Загальнодержавну програму «Питна вода України» на 2006 – 2020 роки»;
- створення у відповідних місцевих адміністраціях підрозділів з реформування і розвитку житлово-комунального господарства;
- удосконалення системи управління шляхом створення ОСББ, управляючих компаній та створення умов щодо вибору на конкурсних засадах підрядних організацій з обслуговування житла;
- проведення технічного та енергетичного аудиту на підприємствах ЖКГ та розробка схем тепло-, водопостачання та водовідведення населених пунктів з метою технічного переоснащення об'єктів житлово-комунального господарства.

**5. У сфері земельних відносин та житловій політиці:**

- врегулювання питання приватизації земельних ділянок у містах з метою узгодження інтересів забудовників та органів влади;
- забезпечення пріоритетності формування цілісних майнових житлових комплексів.

**6. У сфері міжнародного співробітництва:**

- активізація формування інституту міст-партнерів з містами країн Європейського Союзу з метою імплементації досвіду господарської діяльності таких міст, створення умов для інтенсифікації зовнішньоекономічної діяльності, покращання доступу до інноваційних технологій;
- інституційне забезпечення представництва міст районного значення в діяльності асоціацій, що представляють інтереси регіонального розвитку (як в Україні, так і за її межами).

Комплексна реалізація вищезазначених напрямів реформування соціально-економічного розвитку міст районного значення дозволить реорганізувати житлово-комунальне господарство, забезпечити населення послугами комунальної сфери належної якості,

сприятиме оздоровленню галузі будівництва (в т.ч. соціального житла), інфраструктурних систем життєзабезпечення міста, сприятиме розвитку ресурсного потенціалу міст та підвищить рівень життя їх мешканців, дозволить удосконалити систему управління соціально–економічним розвитком міста.

### **Висновки**

Сучасний стан ресурсного потенціалу міст районного значення у системі соціально–економічного розвитку України характеризується залежно від місця, яке посідає економіка того чи іншого міста в системі міжнародного та загальнонаціонального поділу праці. В умовах економічної кризи у найкращому стані опинились ті міста районного значення, які є супутниками м. Києва та великих міст обласного значення. У найгіршому становищі опинились міста з монофункціональною структурою економіки старопромислових регіонів України.

Разом з тим, для **всіх міст районного значення** загальними проблемами у площині ефективного використання наявного ресурсного потенціалу залишаються наступні:

1) **Значне відставання за основними показниками соціально–економічного розвитку** від міст обласного значення – як абсолютними, так і розрахованими на одну особу населення;

2) **Неконкурентоспроможна структура економіки.** Більшість міст районного значення має моногалузеву спеціалізацію; виробництво слабо диверсифіковане, що обмежує можливості реструктуризації економіки таких міст; слабо розвинуте виробництво товарів народного споживання для потреб місцевого ринку. Із сфери послуг у містах районного значення найбільше представлені торгівля, побутове обслуговування населення, консалтингові операції, де й зосереджено найбільшу частку працюючих. Така структура підприємницької діяльності дозволяла економічним агентам міст районного значення пристосуватись до ринкових умов господарювання та пережити кризові явища трансформаційного періоду, проте виявилась неперспективною з точки зору створення доданої вартості, інноваційних та інвестиційних напрямів конкурентоспроможного розвитку.

3) **Недостатність обсягів коштів міських бюджетів** для фінансування розвитку міст. Низький рівень бюджетного фінансування

міст районного значення зумовлений передусім тим, що у них не були встановлені прямі бюджетні відносини з державним бюджетом, на відміну від міст обласного значення, областей та районів. Місцеві бюджети загалом позбавлені реальних дохідних джерел, крім податку з доходів фізичних осіб, єдиного податку, плати за землю та податку з власників транспортних засобів. Крім того, кошти міського бюджету подекуди витрачаються на потреби всього району, що викликає невдоволення з боку влади міст районного значення і спричинює конфлікти між виконавчою владою в особі посадовців районної державної адміністрації та представницькою владою в особі міськради.

4) **Втрата демографічного потенціалу та низькі темпи формування середнього класу.** Через недостатні обсяги фінансування з державного бюджету у таких містах більшою мірою занепадали житлово–комунальне господарство, аварійним є стан об'єктів водопостачання та каналізаційних мереж, енерго– і тепlopостачання, малорозвиненою є сфера транспорту, доріг, занепадають об'єкти соціальної інфраструктури, низькими є темпи будівництва житла тощо. Населення малих міст поступово старішає. Більшість підприємств у містах районного значення є малими, що не сприяє зростанню доходної частини місцевих бюджетів у них, відповідно, рівень доходів місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу значно нижчий, ніж в інших містах.

5) **Проблеми формування та збереження об'єктів комунальної власності.** Розмежування майна і, відповідно, формування податкової бази відбувається повільно. Передання об'єктів соціального та комунального життєзабезпечення з балансу підприємств до відання органів місцевої влади призвело до фінансування таких об'єктів за залишковим принципом.

6) **Занепад соціальної інфраструктури та житлово–комунального господарства.** У початковий період розмежування власності на рівні територіальних громад у комунальну власність були передані об'єкти соціальної інфраструктури – школи, дитячі садки, підприємства комунального забезпечення, торгівлі та побутового обслуговування населення. Частина з них була приватизована; в основному це були підприємства, здатні приносити прибуток – у сфері побуту та торгівлі. Натомість школи, дитячі садки, літні табори були передані з балансу багатьох підприємств на утримання

органам місцевої влади, що спричинило необхідність пошуку джерел для їх фінансування. Основною причиною критичного стану житлово–комунального господарства міст районного значення стало невміння правильно розпоряджатися коштами, що надходять від населення як оплата за комунальні послуги.

**7) Проблеми у сфері житлового будівництва та управління земельними ресурсами.** Зокрема, це стосується питань надання земельних ділянок для індивідуальної або корпоративної забудови, які потім важко вилучити для загальної потреби – наприклад, на прокладення інфраструктурних мереж, комунікацій, будівництва доріг тощо. У містах районного значення складається ситуація, коли більших капіталовкладень потребує не будівництво нових житлових будинків, а реконструкція старих та відновлення вже діючого житлового фонду. Відповідно, це потребує коштів, і в умовах недостатнього обсягу коштів місцевих бюджетів зростає потреба у залучених ресурсах – інвестиціях або муніципальних запозиченнях.

Варто відзначити, що проблеми наповнення бюджету, ділової та інвестиційної активності керівництво міст районного значення (особливо тих, де кількість населення перевищує 20 тис. осіб) часто пов'язує саме з таким адміністративним статусом. Прикладами цього є, зокрема, міста Боярка та Українка Київської області, які претендують на отримання статусу міст обласного значення та вважають його відсутність реальною перешкодою подальшому розвитку.

Низький рівень розвитку міст районного значення, які навіть в умовах кризи є осередками стабільності, та всього району як депресивної території при невтручанні в ситуацію зберігатиметься і надалі. Нині ці міста мають не тільки продовжувати реформування систем життєзабезпечення, але і «виживати» в умовах кризи.

Прискоренню темпів соціально–економічного розвитку міст та вирішенню проблем, спричинених кризою, сприятиме: чіткий розподіл повноважень і відповідальності з управління комунальним та державним майном, земельними ресурсами, фінансовими і матеріальними активами, акціями підприємств між органами представницької та виконавчої влади, узгодження інтересів міської та районної влади. Органи влади разом із бізнес–структурами повинні спрямувати зусилля на формування інвестиційного «портрету» території, де б визначалися конкурентні переваги міст порівняно з іншими містами. Також необхідною є співпраця органів місцевої

влади, підприємців та населення у напрямку вироблення спільної політики у тих сферах, де найбільше перетинаються їх інтереси, особливо у сферах ефективного використання майна та земельних ресурсів, з метою перешкодження неефективній забудові міст, розпродажу земельних ділянок, недоотриманню коштів при неправильній оцінці об'єктів продажу.

Одним із пріоритетів розвитку малих міст має бути розвиток електронної демократії та електронного управління, розвиток телекомунікаційної інфраструктури, розширення доступу до мережі Інтернет, формування мережі співробітництва, яка б сприяла обміну знаннями між системами освіти, досліджень та виробництва. Деіндустріалізація міст, розповсюдження нових інформаційно-комунікаційних технологій, виникнення біотехнологій і в цілому розвиток нематеріальної економічної діяльності створять нові форми розвитку. Саме тому знання та інновації мають бути одним з вагомих напрямів розвитку міст районного значення. Доступ до освіти, науково-дослідної діяльності, культури та творчої діяльності має створити плідний ґрунт для нової економіки.