

УДК 352.07:342.553:351.84(477)

Н. Павлюк

РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ПРОЦЕСИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ: СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ АСПЕКТ

Визначено сутність та проаналізовано основні аспекти реформованої системи органів публічної влади на місцях; досліджено управлінські аспекти забезпечення соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, обґрунтовано необхідність концептуального переосмислення в сучасних умовах ролі, завдань і функцій територіальної громади та органів місцевого самоврядування у забезпеченні динамічного, збалансованого розвитку територій, підвищення рівня життя населення; окреслено взаємодію та зони відповідальності органів державного управління, місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства в побудові та функціонуванні ефективної моделі публічного врядування.

Ключові слова: децентралізація, реформування системи органів публічної влади на місцях, розвиток місцевих громад, соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць, сфери відповідальності органів місцевого самоврядування.

Актуальна необхідність реформування місцевого самоврядування в Україні не піддається сумніву як серед управлінців, науковців, політиків та громадських діячів, так і в широкому колі громадськості.

Успадкована система централізованої влади в Україні, якій властиві: концентрація влади в одній інституції; максимальна передача фінансів “нагору”, їх перерозподіл “вниз” в ручному режимі; повна залежність територій від центру; розбалансована система місцевого самоврядування та слабкі громади; вирішення більшості питань через корупційний чинник, є неефективною і потребує нагальної модернізації шляхом: децентралізації влади та максимальної дерегуляції дозволів і послуг; передачі більшості повноважень і ресурсів на рівень територіальних громад – сіл, селищ та міст; чіткого розмежування повноважень як між різними органами місцевого самоврядування, так і між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності; посилення відповідальності органів місцевого самоврядування перед виборцем і державою [1].

Зазначена позиція Уряду України відображена в Концепції реформи місцевого самоврядування [2], яка розроблена відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування [3] на основі пропозицій вітчизняних і міжнародних експертів та за погодженням із представниками органів місцевого самоврядування та їх асоціацій. Концепція пропонує до реалізації Модель реформованої системи органів публічної влади на місцях, якою передбачено три рівні влади, їх компетенції та сфери відповідальності (табл. 1).

Таблиця 1

Модель реформованої системи органів публічної влади на місцях [4]

Рівні	Органи влади		Основні сфери відповідальності органів місцевого самоврядування
Регіон	<i>Обласне державне представництво</i>	Обласна рада	<ul style="list-style-type: none"> – утримання об'єктів спільної власності територіальних громад регіону; – транспортна інфраструктура регіонального значення; – планування регіонального розвитку; – спеціалізована охорона здоров'я (третинний рівень); – спеціалізована середня освіта; – розвиток культури, спорту та туризму
	Територіальні органи центральних органів виконавчої влади	Виконавчий комітет обласної ради	
Район	<i>Районне державне представництво</i>	Районна рада	<ul style="list-style-type: none"> – утримання об'єктів спільної власності територіальних громад району; – транспортна інфраструктура районного значення; – виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю; – забезпечення надання вторинної медичної допомоги
	Територіальні органи центральних органів виконавчої влади	Виконавчий комітет районної ради	
Громада (село, селище, місто)	Голова громади		<ul style="list-style-type: none"> – місцевий економічний розвиток; – розвиток та утримання місцевої інфраструктури; – планування розвитку території громади; – питання забудови території; – благоустрій території; – соціальна допомога; – культура та фізична культура; – швидка медична допомога, первинна охорона здоров'я; – середня, дошкільна та позашкільна освіта; – муніципальна міліція; – пасажирські перевезення на території громади; – житлово-комунальні послуги, утримання об'єктів комунальної власності
	Рада громади	Виконавчий комітет ради громади	
	Голови сільських громад		
	<i>Основні сфери відповідальності державних представництв</i>		<ul style="list-style-type: none"> – контроль за наданням адміністративних, соціальних та інших послуг громадянам та юридичним особам; – координація діяльності територіальних органів виконавчої влади; – нагляд за законністю в діяльності органів місцевого самоврядування; – координація діяльності усіх органів влади в умовах надзвичайного стану

Проблеми сучасного стану та основних напрямків модернізації місцевого самоврядування в Україні в галузі науки державного управління досліджують такі вчені, як: В. Антоненко, О. Амосов, М. Багмет, О. Батанов, Л. Белова, М. Білинська, В. Бодров, В. Вакуленко, К. Ващенко, Р. Войтович, В. Гошовська, С. Дубенко, В. Загорський, С. Загороднюк, М. Іжа, В. Ємельянов, Ю. Іванченко, В. Князєв, Ю. Ковбасюк, І. В. Козюра, А. Косенко, В. Кравченко, А. Ліпенцев, В. Мамонова, А. Михненко, А. Рачинський, В. Ребкало, І. Розпутенко, І. Рожкова, С. Романюк, О. Рудік, І. Плотницька, С. Попов, А. Попок, Н. Протасова, М. Пухтинський, А. Семенченко, С. Серьогін, Ю. Сурмін, С. Телешун, В. Толкованов, В. Трощинський, В. Шульга.

Нагальними проблемами, що потребують вирішення, є:

- визначення обгрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність і належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази;

- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;

- розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності, а також між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;

- запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування і якістю надання населенню публічних послуг тощо [5]; ми зосередимо увагу на питанні обгрунтування шляхів економічної децентралізації влади в процесі реформування місцевого самоврядування в Україні. Досягнення зазначеної мети обумовило необхідність вирішення таких завдань;

- визначення теоретико-методологічних аспектів організації управління та самоуправління на регіональному та місцевому рівнях та напрямків розмежування повноважень в реформуванні місцевого самоврядування в Україні;

- необхідності концептуального переосмислення в сучасних умовах ролі, задач і функцій територіальної громади та органів місцевого самоврядування у забезпеченні динамічного, збалансованого розвитку територій, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від місця проживання;

- обгрунтування взаємодії та зон відповідальності органів державного управління, місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства в побудові та функціонуванні ефективної моделі публічного врядування.

Дослідження децентралізації влади в Україні має базуватись на сутнісній властивості місцевого самоврядування, а саме, що воно є “право та спроможність територіальної громади вирішувати питання місцевого значення під свою відповідальність або відповідальність створених нею органів” [6]. Завданням не лише державного управління, а всього суспільства, є, по-перше, ініціювання саморозвитку місцевих громад та органів самоуправління та самоорганізації населення, підвищення рівня їх діяльної суб’єктності, а по-друге, контролювання процесів, скеровуючи їх у русло відповідності інтересам суспільства. Лише за цих умов суб’єкти зможуть ефективно використовувати комплекс наявних ресурсів на

розвиток території, якщо останній буде здійснюватись в напрямку, що узгоджується з інтересами учасників. А тому система управління соціально-економічним розвитком територій має формуватись як об'єднання можливостей і ресурсів, що належать до двох рівнів влади (державного та місцевого) у тісній взаємодії з інститутами громадянського суспільства та суб'єктами підприємницької діяльності.

Оскільки метою Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні є “визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад” [7], то першочерговим завданням громади та органів її самоврядування стає забезпечення соціально-економічного розвитку території, що характеризується поступом конкурентоспроможності господарюючих суб'єктів, економічного потенціалу та життєвого рівня громадян (рис. 1).



Рис. 2. Результуючі показники розвитку території

Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні для забезпечення соціально-економічного розвитку території визначені, зокрема, такі шляхи і способи, як:

- надання трансфертів із державного бюджету безпосередньо кожному місцевому бюджету;
- визначення фінансовою основою здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень податків та зборів, які пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- закріплення за місцевими бюджетами частини коштів, що надходять від сплати податку на прибуток новостворених юридичних осіб, протягом п'яти років від дати інвестування в юридичну особу;
- надання органам місцевого самоврядування права регулювати ставки місцевих податків і зборів;
- надання органам місцевого самоврядування доступу до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку шляхом спрощення процедур погодження запозичень і місцевих гарантій та збалансування їх із способами державного контролю, спрямованого на запобігання банкрутству об'єктів права комунальної власності;
- підвищення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів;
- визначення матеріальною основою місцевого самоврядування майна, зокрема землі, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст

(комунальній власності), об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, району, області, а також належної бази оподаткування;

– надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та ефективнішого надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад;

– максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення та сприяння розвитку форм прямого народовладдя;

– запровадження ефективних механізмів участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема з питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, затвердження статутів територіальних громад, проектів містобудівної документації (генеральних планів розвитку міст, селищ, сіл тощо);

– утворення при органах місцевого самоврядування консультативно-дорадчих органів для проведення консультацій з громадськістю, сприяння проведенню громадської експертизи проектів рішень та прийнятих рішень органів місцевого самоврядування [8].

У соціально-економічному аспекті адміністративно-територіальна одиниця (область, район, місто, район у місті, селище, село) є господарюючими суб'єктами, в конкурентних умовах мають бути спроможними та повинні розробляти стратегію розвитку території. Зусилля громади та органів її самоврядування мають бути першочергово зосереджені на забезпеченні зростання ефективності використання факторів виробництва та розвитку ринкової інфраструктури.

Покращення економічного розвитку регіонів залежить не тільки від ефективної політики врегулювання міжбюджетних відносин. Ефективна бюджетна політика має втілювати основний принцип – поступовий перехід від бюджетного забезпечення територіальних громад до бюджетного регулювання. Однак не менше значення має створення умов для розвитку економіки, створення робочих місць, умов для розвитку підприємницької ініціативи. Вирішення зазначених проблем полягає, зокрема й у житті комплексу заходів із оптимізації роботи галузей, що повністю або частково фінансуються за рахунок місцевих бюджетів. Ці заходи належать до компетенції місцевих органів влади та сприятимуть ефективнішому наданню освітніх, медичних та культурних послуг [9]. Саме в такий спосіб забезпечується розвиток людського фактору (людського капіталу) території, який визначається освітньо-професійним рівнем, здатністю до співробітництва, інноваційної, організаторської діяльності (рис. 2).

Особливістю змісту поняття “конкурентоспроможність території” є його визначальний вплив на достаток населення та контент на близькість до “сталого розвитку”.

Конкурентоспроможність території (області, району, міста, району в місті, селища, села) в умовах глобалізації (високої мобільності промислового капіталу та вибору фірмами місця своєї діяльності) реалізується шляхом забезпечення високого рівня доходу, зайнятості, добробуту. Завданням місцевої влади є створення таких умов, які б сприяли конкурентоспроможності господарюючих суб'єктів, а отже забезпечували б залучення та утримання інвестиційних ресурсів.

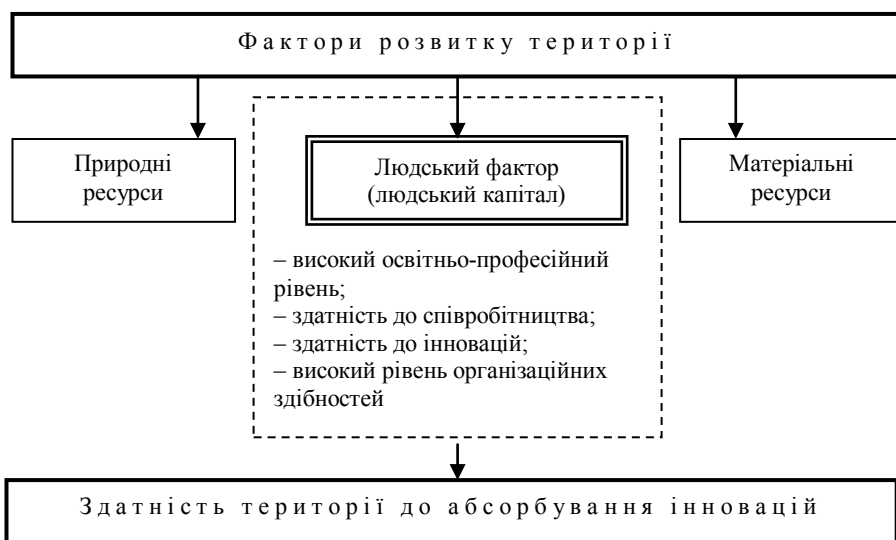


Рис. 2. Фактори розвитку територій

Враховуючи те, що реальні інтереси та потреби територій та інвесторів часто не співпадають, органи місцевого самоврядування мають бути не лише ініціатором і регулятором інвестиційних процесів, але й їх надійним гарантом. Останнє стає можливим за умови відкритого та прозорого узгодження інтересів громади та потенційних інвесторів. Ефективний перерозподіл інвестиційних потоків і створення умов, які б задовольняли інвесторів та сприяли б перетоку ресурсів у проблемні зони, можна успішно вирішити лише за умови виконання балансу інтересів учасників інвестиційного процесу. Вкладення інвестором своїх коштів у соціально значимий для території проект значною мірою залежить від того: чи отримає він від відповідних органів влади оперативну повну та об'єктивну інформацію про об'єкт інвестування; чи буде мати відповідні гарантії та пільги; чи буде територіальна громада брати дольову участь у проекті. Органи місцевого самоврядування для цього мають достатньо ресурсів: дольовий внесок до статутного капіталу може бути у формі вартості: довгострокової оренди земельної ділянки, об'єкта нерухомості, створення інженерної інфраструктури чи підведення комунікацій, виконання початкового етапу будівельних робіт за рахунок коштів місцевого бюджету тощо.

Така комбінація територіально локалізованих бізнес-структур є кластером. Адміністративно-територіальна одиниця (область, район, місто, район у місті, селище, село) як організаційно-управлінський кластер – це об'єднання суб'єктів господарювання та органів місцевого самоврядування, які здійснюють використання ресурсів. Така нова форма організації управління розвитком території є перспективною та ефективною.

Отже, у сучасних умовах формується нова композиція управління розвитком адміністративно-територіальних одиниць: узгоджуються цілі, мотивації, інтереси різних суб'єктів щодо питань розвитку територій, актуалізується необхідність розвитку організації та самоорганізації у вирішенні завдань території. За цих умов за державою залишаються функції регулювання та контролю, але значна частина повноважень та відповідальності за прийняті на регіональному та місцевому рівнях

рішення передаються у відання органів місцевого самоврядування адміністративно-територіальних одиниць. При цьому децентралізована регіональна та місцева влада часто не має потрібних адміністративних, фінансових, матеріальних ресурсів. Це обумовлює необхідність пошуку нових підходів до організації системи управління та місцевого самоврядування, деякі з яких ми проаналізували.

Література

1. Децентралізація влади. Реформа місцевого самоврядування / [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=8&cad=rja&uact=8&ved=0CFQQFjAH&url=http%3A%2F%2Fwww.minregion.gov.ua%2Fattachments%2Fcontent-attachments%2F3023%2F.pdf&ei=y02yVKD-FI34aLGTgegL&usg=AFQjCNEXGWPpo8OGGraMqoxMO6Le0cU7rA&bvm=bv.83339334,d.d2s>.

2. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

3. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] Міжнар. док. від 15.10.1985 р. / Рада Європи. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

4. Децентралізація влади. Реформа місцевого самоврядування...

5. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації [Текст] : наук. доп. / [редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Вашенко, В. В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. — К. : НАДУ, 2014. — С. 4.

6. Мамонова В. Місцеве самоврядування / В. Мамонова // Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. При Президентіві України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. — Т. 5 : Територіальне управління / наук.-ред. колегія : О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) [та ін.] ; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. — Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2011. — С. 185—187.

7. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні...

8. Там само.

9. Місцеве самоврядування в Україні. — С. 82.

N. Pavliuk

LOCAL SELF-GOVERNMENT REFORM AND DECENTRALIZATION PROCESSES IN UKRAINE: SOCIOECONOMIC ASPECT

The nature is determined and the main aspects of the reformed system of local public authorities are analysed. The administrative aspects of ensuring socioeconomic development of administrative-territorial entities are studied. The necessity of conceptual rethinking the present role, tasks and functions of the territorial community and self-government bodies in guaranteeing the dynamic, balanced development of territories and increasing people's standard of living is substantiated. The interaction and zones of responsibility of public authorities, self-government

bodies and civil society institutions in building and functioning of the effective model of public governance are outlined.

Key words: decentralization, reforming the system of local public authorities, development of local communities, socioeconomic development of administrative-territorial entities, areas of responsibility of self-government bodies.