

УДК 332.142.4

ПІДВИЩЕННЯ САМОСТІЙНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК ВАЖЛИВИЙ КРОК ДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ

INCREASING THE TERRITORIAL COMMUNITY'S INDEPENDENCE AS AN IMPORTANT STEP TO PROMOTE SUSTAINABLE LOCAL DEVELOPMENT

Стефанишин Л.С.

кандидат економічних наук,
доцент кафедри гуманітарних і фундаментальних дисциплін,
Івано-Франківський навчально-науковий інститут менеджменту
Тернопільського національного економічного університету

У статті досліджено особливості підвищення самостійності територіальних громад на території України. Доведено, що в сучасних умовах пріоритетне значення повинно мати функціональне об'єднання територіальних громад у процесі вирішення спільних проблем як регуляторного механізму економічного та соціального розвитку населених пунктів. Надано методичні рекомендації щодо реалізації пропозицій, що допоможуть вирішити одну з найважливіших проблем сьогодення України – якісного функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, забезпечення сталого місцевого та регіонального розвитку.

Ключові слова: громада, регіональний розвиток, органи місцевого самоврядування, територіальні спільноти, населення, людські ресурси.

В статье исследованы особенности повышения самостоятельности территориальных общин на территории Украины. Доказано, что в современных условиях приоритетное значение должно иметь функциональное объединение территориальных общин в процессе решения общих проблем как регуляторного механизма экономического и социального развития населенных пунктов. Даны методические рекомендации по реализации предложений, которые помогут решить одну из важнейших проблем современной Украины – качественного функционирования органов государственной власти и местного самоуправления, обеспечения устойчивого местного и регионального развития.

Ключевые слова: общество, региональное развитие, органы местного самоуправления, территориальные сообщества, население, человеческие ресурсы.

The article investigates the features of increasing the autonomy of territorial communities in Ukraine. The problems, tendencies and prospects of development of territorial communities are considered. The analysis of the organization of the system of local self-government is carried out. It is proved that in modern conditions the priority should be given to the functional unification of territorial communities in the process of solving common problems as a regulatory mechanism of economic and social development of settlements. The given methodical recommendations for the implementation of proposals that will help solve one of the most important problems of Ukraine today – the quality functioning of state authorities and local self-government, ensuring sustainable local and regional development.

Key words: community, regional development, local government, territorial communities, population, human resources.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Діяльність місцевих інституцій щодо сприяння економічному розвитку – надзвичайно складний і трудомісткий процес, що вимагає глибоких теоретичних знань і тісної взаємодії між державними службовцями, підприємцями, профспілками і громадськістю, тому місцеві органи самоврядування повинні зважити всі «за», «але» і «проти» перш ніж починати будь-яку діяльність із цього приводу.

Економічне становище, що нині панує на теренах усієї України, призводить до змін та послаблення економіки на місцевому рівні. Населення кожного регіону нашої держави занепокоєне з приводу свого економічного майбутнього, адже регіональні органи влади неспроможні в більшості ситуацій змінити економічні умови на території, що належить до їх юрисдикції. Розвиток технологій, оптимізація і скорочення робочих місць, невідповідна заробітна плата – це головні причини невпевненості у соціальному

житті, що поглиблює розшарування у суспільстві. Беззаперечним є той факт, що робота – це основа соціального та економічного статусу людини. Її ж відсутність чи брак можливостей руйнує найважливіший структурний елемент суспільно-політичної системи в державі. Саме тому владні лідери місцевої громади повинні мобілізувати всі свої ресурси і знаходити альтернативні шляхи розвитку місцевої економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Проблема забезпечення сталого економічного місцевого розвитку є надзвичайно актуальною й усе частіше стає предметом обговорення таких вітчизняних учених, як В. Бакуменко, В. Борденюк, В. Кравченко, В. Куйбіда, О. Лебединська, В. Удовиченко та ін. Ця тема дослідження є досить актуальною. Проте визначенню факторів формування та розвитку функціонування організованих територіальних громад приділено недостатньо уваги, тому розв'язання цієї проблеми потребує всебічного дослідження у сучасних умовах.

Формулювання цілей статті (**постановка завдання**). Мета статті – проаналізувати тенденції розвитку територіальних громад в Україні та виявити найбільш перспективні шляхи їх розвитку; розробити рекомендації щодо напрямів підвищення самостійності територіальних громад у сучасних умовах господарювання.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Формування організованих територіальних громад є нагальною необхідною умовою для розв'язання даної проблеми має значення для регіонів України. Першочергове значення для розв'язання даної проблеми має усвідомлення населенням відповідальності за власний рівень життя, адже «вироблення сильних і ясних переконань у людей є першим і дуже важливим кроком до поліпшення їхнього життя».

Забезпечення ефективного функціонування системи місцевого самоврядування є необхідною передумовою для організації активної громади. У цьому плані зроблено досить багато. Реалізуючи стратегічний зовнішньополітичний курс на євроінтеграцію, Україна ще в 1997 р. ратифікувала «Європейську хартію місцевого самоврядування» (далі – Хартія). У ній забезпечення місцевого самоврядування визначається однією з головних засад, на якій будується ЄС. Хартія визначає місцеве самоврядування гарантованим правом та реальними можливостями місцевої влади в межах своєї компетенції управляти великою часткою суспільних справ в інтересах територіальної громади. Одним з основних принципів самоврядування, що зазначені в Хартії, є субсидіарність. Він закріплений у статті 4 Хартії (частини 2 і 3), яка регламентує сферу компетенції місцевого самоврядування. Зокрема, у частині 2 зазначено, що «органи місцевого самоврядування у межах закону

мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу». У частині 3 визначається, що «муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт із громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії» [2].

З моменту ратифікації пройшло вже більше двох десятиріч. Проте окремі положення досі не реалізовані повною мірою, або відсутній механізм адаптації цих положень до нашого законодавчого поля.

Нині органи місцевого самоврядування України мають недостатньо повноважень для повноцінної діяльності та прийняття рішень на своїй території. Відповідно до положень Європейської хартії, державні повноваження повинні покладатися на органи влади, котрі найбільш тісно співпрацюють із територіальною громадою. Це питання остаточно не вирішено, окремі повноваження місцевих і центральних органів влади чітко не розмежовані (наприклад, повноваження між органами місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій).

Важливою є відповідність наявного у місцевих органів самоврядування обсягу повноважень їх реальним та потенційним можливостям для реалізації відповідних заходів і програм. У польській практиці адміністративно-територіального реформування ця вимога була реалізована як принцип «економіки масштабу» – повноваження громад мають відповідати їх потенційним можливостям: громада, яка складається зі ста осіб, нездатна виконати те, що може реалізувати громада з десяти тисяч осіб.

Українська система місцевого самоврядування складається з: територіальної громади; сільської, селищної, міської рад; сільського, селищного, міського голів; виконавчих органів сільської, селищної, міської рад; районних та обласних рад; органів самоорганізації населення. Головні недоліки сучасної системи місцевого самоврядування мають інституційний та тісно пов'язаний із ним фінансово-економічний аспекти. Розглянемо детальніше перший із них.

Основні недоліки системи місцевого самоврядування структурно-організаційного характеру в Україні:

1. Районні та обласні ради не мають власних виконавчих органів, ці повноваження виконують місцеві державні адміністрації відповідних рівнів. Така практика повністю суперечить закладеному в Конституції України принципу місцевого самоврядування.

Відсутні в Україні й законодавчо визначені механізми та принципи взаємодії між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями.

2. Територіальна громада не є цілісним об'єднанням та не має спільних чітко визначених інтересів.

3. Незважаючи на широке коло прав, які закріплені за територіальною громадою, її безпосередня участь у суспільно-політичному житті, контроль над органами місцевого самоврядування обмежуються переважно виборчими функціями: формуванням виборних органів місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад); обранням виборних посадових осіб місцевого самоврядування (сільського, селищного, міського голів). Однак вибори не гарантують повноцінного контролю громади над діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування базового рівня у багатьох питаннях є залежним від районних та обласних рад. Зокрема, дуже часто районними та обласними радами порушується зафіксований у законодавстві принцип щодо діяльності та вирішення питань, що зачіпають інтереси громад, лише за дорученнями і пропозиціями органів самоврядування базового рівня.

Аналіз організації системи місцевого самоврядування в Україні показує, що сьогодні воно має досить широкі законодавчо закріплені повноваження щодо самоуправління на місцях. Водночас якість їх реалізації зменшується через недостатню ефективність діяльності органів місцевого самоврядування базового рівня, яка, своєю чергою, зумовлюється недосконалістю виборчої системи, недостатнім рівнем професійності кадрів, низьким рівнем участі членів територіальної громади у суспільно-політичному житті, а також недосконалістю фінансово-економічного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування базового рівня.

Вдосконалення системи місцевого самоврядування України повинно починатися з базового рівня – сільських, селищних та міських громад.

Першим кроком до реформування має стати вдосконалення нормативно-правової бази діяльності органів місцевого самоврядування базового рівня, зокрема внесення змін до Конституції України та прийняття законодавчих актів, що забезпечують виконання відповідних положень і статей.

Крім того, проголошений у Конституції України принцип самостійності територіальних громад на практиці майже не реалізується, оскільки не визначено напрямів реалізації цієї самостійності, а коло питань, що належать до категорії «місцевого значення», не закріплено законодавчо. Це є серйозним законодавчим недоліком у нашій державі, який необхідно виправляти для створення самодостатніх та потужних територіальних громад, котрі стануть ознакою якісного й ефективного місцевого самоврядування.

Слід також взяти до уваги той факт, що визначення певного кола повноважень для

місцевих органів самоврядування має забезпечити узгодження людських ресурсів, природних ресурсів та можливостей ринку. Всі умови мають відповідати конкретним умовам і місцевій ресурсній базі, лише за ефективного поєднання вони будуть ефективними. Зрозумілою є істина, що потрібно радше спробувати наблизити робочі місця до людей, аніж розраховувати на те, що люди переїдуть до робочих місць [4].

Самодостатність територіальних громад, безумовно, відповідає потребам місцевого населення, але існує ціла низка факторів, які при цьому необхідно враховувати. До таких факторів належать організаційно-економічний, соціально-економічний та демографічний. Поряд із цим досить поширеним є визначення самодостатності громад як спроможності надавати соціальні послуги належного рівня. Територіальна громада муніципального утворення виступає перед органом муніципального управління як колективний замовник на задоволення певних потреб через надання відповідних послуг. Саме для реалізації такого замовлення повинно здійснюватися стратегічне управління у муніципальному утворенні, у циклі якого потреби громади є входом, а комплекс послуг відповідного набору і якості – кінцевим результатом управління. Набір найважливіших типів потреб громадян будь-якої держави, що задовольняються у процесі їхньої життєдіяльності, практично не залежить від галузей спеціалізації території. Незалежно від того, що виробляється на підприємствах, цей набір залишається практично незмінним і містить такі потреби, як житло, харчування, робота, фізичний і духовний розвиток, навчання і виховання дітей, охорона здоров'я, фахова освіта, різні послуги і матеріальні блага, транспортні засоби для переміщення, одержання інформації тощо. Цей набір потреб населення з погляду органів влади повинен відповідати таким обов'язковим вимогам, як:

- повне охоплення всіх типів суттєвих потреб;
- сталість відтворення з якісними змінами;
- комплексність (тобто задоволення потреб повинно бути збалансованим, і низький рівень задоволення однієї потреби не може бути компенсованим більш високим рівнем задоволення інших).

Узагальнення досвіду зарубіжних країн щодо забезпечення економічного й соціального розвитку територіальних спільнот дало змогу запропонувати дві форми інтеграції територіальних громад різних населених пунктів: територіальне об'єднання та функціональне об'єднання. За територіального об'єднання територіальні громади близько розташованих сіл, міст, селищ формують єдину громаду й спільні органи місцевого самоврядування.

Функціональна інтеграція територіальних громад різних населених пунктів передбачає

консолідацію фінансово-матеріальних зусиль для виконання лише певних функцій.

У сучасних умовах пріоритетне значення повинно надаватися функціональному об'єднанню територіальних громад у процесі вирішення спільних проблем як регуляторному механізму економічного та соціального розвитку населених пунктів. Це зумовлено, насамперед, наявністю законодавчо закріпленого права територіальних громад об'єднувати фінансово-матеріальні зусилля для розв'язання окремих завдань економічного й соціального розвитку територій; збереженням загальної економічної, фінансової та політичної самостійності громади в процесі функціональної інтеграції; чіткістю й виразністю цілей ресурсної консолідації територіальних громад.

Повноцінна організація системи місцевого самоврядування, що є однією з важливих ознак демократичної держави, зокрема, передбачає реальну і постійну участь громадян у прийнятті суспільно-політичних рішень; самоврядність громад у питаннях власного соціально-економічного, суспільно-політичного, культурного розвитку; постійний контроль громади над діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Дослідження підтверджують, що необхідним є застосування у практиці управління розвитком територій проектного підходу. Розроблення довгострокових програм розвитку сільських територій передбачає залучення громади до спільної праці. Результатом реалізації передбачених програмою проектів, має бути поліпшення якості життя населення. До групи розроблення планів розвитку необхідно залучити представників усіх основних верств громади, які повинні визначити:

- бачення майбутнього образу села, яким його уявляє сама громада;
- досягнення стратегічних цілей, що забезпечить набуття селом визначеного громадою образу;
- план дій, тобто логічну послідовність заходів, спрямованих на досягнення цих цілей.

На нашу думку, слід звертати особливу увагу на розроблення декількох альтернативних стратегій та розглядати їх поряд із низкою конкретних пропозицій чи проектів, що є основними структурними елементами будь-якої програми економічного розвитку.

Мета місцевого економічного розвитку повинна полягати у здійсненні відповідних заходів у контексті підвищення рівня зайнятості, зокрема на підприємствах, що створюють якісні робочі місця для місцевого населення, знаходження переваг місця розташування регіону, розбудови нових економічних інструкцій, зважаючи на знання як генератор економічного розвитку.

Місцевий економічний розвиток – це процес, що призводить до появи деякого продукту, він є довготривалим і допомагає місцевим інституціям змінити пріоритети й підвищити економічний потенціал суспільства.

Існують такі загальноприйняті стадії планування економічного розвитку регіону, які необхідні для ефективного його здійснення:

- збір інформації та аналіз (визначення економічної бази, потреби в робочих місцях, вивчення потенційних можливостей економічного розвитку та стримувальних чинників);
- вибір стратегії місцевого розвитку (визначення цілей та критеріїв, можливих напрямів дій);
- визначення проектів, спрямованих на сприяння місцевому розвитку;
- розроблення плану дій (прогнозування результатів проектів, визначення їхньої вартості, знаходження альтернативних джерел фінансування);
- уточнення окремих деталей проектів (техніко-економічне обґрунтування, розроблення бізнес-плану, моніторинг та оцінка досягнутих результатів);
- розроблення і реалізація загального плану розвитку регіону (розроблення плану-графіку здійснення проектів, маркетинг актів місцевості, маркетинг потреб у фінансуванні).

Крім того, місцевій владі потрібно докласти максимум зусиль для залучення лідерів місцевої громади, а також інших зацікавлених та обізнаних громадян до участі у певних дорадчих комітетах та інших структурах, пов'язаних із процесом планування та здійснення місцевого розвитку.

Вибір конкретної стратегії розвитку, яку можна було б проголосити публічно, маючи підстави впевненості у її дієвості, сьогодні є основною турботою чиновників усіх регіонів держави, адже кожна стратегія повинна бути спрямована на:

- створення якісних робочих місць для місцевого населення;
- забезпечення економічної стабільності у конкретній місцевості;
- поширення інноваційних процесів у вітчизняній економіці, зокрема в агропромисловому виробництві;
- створення диверсифікованої економічної бази;
- створення сприятливого ділового та інвестиційного клімату;
- аналіз місцевої соціально-економічної бази та аналіз готовності конкретного села чи району до запровадження стратегічного управління.

Органи місцевого самоврядування мають змогу впливати на вартість підприємства, що засноване в їхній місцевості, та на обсяг його експлуатаційних витрат, оскільки це вони керують насамперед створенням автостоянок, парків, каналізаційної системи, шляхів, а також іноді водо- та енергопостачанням. Місцева влада, розробивши програму дій, може позитивно вплинути на розвиток бізнесу і поліпшення фізичного середовища місцевості. Місцева громада може прийняти рішення щодо вдосконалення місце-

вості, яка вже має низку переваг, що пов'язані із системою послуг чи природними умовами, оскільки увагу потенційних підприємців та менеджерів часто привертають різноманітні вигоди, що підвищують якість життя на цій території.

Органи місцевого самоврядування можуть пройти такі запропоновані етапи самотужки або ж найняти для цього фахівців із відповідними знаннями, досвідом і гарантіями. Розробляючи та вводячи в дію план місцевого розвитку, слід брати до уваги всі деталі, які можуть його стосуватися, інакше він не дасть бажаних результатів. Основою для прийняття будь-яких рішень повинен бути логічний і добре обґрунтований план проекту розвитку [3; 5].

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. На сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування органам місцевого самоврядування необхідно надати ширші повноваження для реалізації конкретної стратегії розвитку регіону. Це зробить їх реальним суб'єктом територіального розвитку та вираження інтересів громад, їх самоорганізації та самоврядності. А місцевим державним адміністраціям необхідно забезпечити виключно контрольно-наглядові функції за дотриманням чинного законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, за станом та перспективами регіонального розвитку, сприяти створенню умов для ширшої участі місцевого населення у вирішенні питань місцевого значення.

Реалізація зазначених питань і пропозицій допоможе вирішити одну з найважливіших проблем сьогодення України – якісного функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, забезпечення сталого місцевого та регіонального розвитку.

Для підвищення якості самоврядування на рівні громади села, селища, міста доцільно реалізувати такі пропозиції.

Законодавчо визначити місце та роль територіальної громади в системі місцевого самоврядування. Надати територіальній громаді юридичний статус, що дасть можливість забезпечити її правові гарантії у відносинах з органами місцевого самоврядування та їх окремими посадовими особами, а також державою загалом.

Удосконалити й розширити систему підготовки професійних управлінських кадрів для органів місцевого самоврядування.

Удосконалити виборчу систему, зокрема запровадити мажоритарно-пропорційну систему виборів на рівні області й району, а в сільських, селищних і міських радах – повністю мажоритарну.

В основі моделі місцевого самоврядування України лежить теорія, що розглядає первинні громади як самостійне джерело публічної влади. Таким чином, володіючи публічною владою, територіальні громади здійснюють управління територіями, виступаючи суб'єктами місцевого управління.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 № 280/97-ВР / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/280/97-вр> (дата звернення: 26.06.2018).
2. Європейська хартія місцевого самоврядування. Регіональна політика України: інституційно-правове забезпечення: зб. офіц. док. / за ред. З. Варналія; упоряд.: З. Варналій, Є. Жемеренко, В. Жук, А. Павлюк, О. Шевченко. Київ: НІСД, 2004.
3. Голикова Т.В. Державне управління територіальним економічним розвитком: теорія і практика: монографія. Київ: НАДУ, 2007. 296 с.
4. Litvak L., Belden D. Innovations in Development Finance. Washington, DC: Council of Planning Agencies, 2011р.
5. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монографія. Київ: Парлам. вид-во, 2007. 576 с.
6. Мінаєва Г.М. Механізм підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування щодо сталого розвитку громад. Теорія та практика державного управління. 2011. Вип. 2 (33). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2011-2/doc/3/07.pdf> (дата звернення: 28.06.2018).
7. Покрова Р.А. Місцеве самоврядування в конституційно-правовому просторі сучасної України. Демократичне врядування. 2011. Вип. 8. URL: <http://www.lvivacademe.com/visnik/8/fail/Pokrova.pdf> (дата звернення: 28.06.2018).