

АРАФТЕНІЙ А.М.

аспірант

Інститут проблем ринку та економіко- екологічних досліджень НАНУ

Французький бульвар, 29, м. Одеса, Україна, 65044

E-mail: ar\_92@ukr.net

## ПРОБЛЕМА ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

*Дана стаття присвячена проблемі інституціонального забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад в Україні, аналізу особливостей проведення адміністративно-територіальної модернізації на регіональному рівні, упорядкування системи та структури органів місцевої влади, а також обґрунтуванню базових принципів, що покликані забезпечити ефективність інституціональної модернізації територіальних громад в Україні.*

**Ключові слова:** інституціоналізація, соціально-економічний розвиток громад, модернізація, територіальні громади.

АРАФТЕНІЙ А.М.

graduate student

Institute Of Market Problems And Economic&Ecological Research of the

National Academy Of Sciences Of Ukraine

Frantsuzskiy Boulevard, 29, Odessa, Ukraine

E-mail: ar\_92@ukr.net

## PROBLEM OF INSTITUTIONAL PROVISION OF ECONOMIC DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

*This article is devoted to the problem of institutional provision of socio-economic development of territorial communities in Ukraine, analysis of the peculiarities of administrative and territorial modernization at the regional level, streamlining of the system and structure of local authorities, as well as substantiation of the basic principles that are intended to ensure the effectiveness of institutional modernization of territorial communities in Ukraine . The system of local self-government does not meet the needs of society. Local governments do not have the necessary levers of influence, properly fulfill their functions in most of the territorial communities, do not ensure the creation and maintenance of a suitable living environment, which is necessary for the full development of the person, the protection of his rights, self-realization and providing the population with local self-government available administrative, social And other services in certain areas. The formation of self-sufficient, active and active territorial communities in Ukraine is a determining factor in the democratization of Ukrainian society and the realization of the constitutionally enshrined right of the people as the only source of power in our state. It is important for communities to create appropriate government institutions that are accountable to them and are in control, and which are actually effective. A territorial community is a collection of citizens of Ukraine who live together in a rural or urban settlement, have their collective interests and legal status, which is determined by law. Unlike a simple territorial unit, a settlement that has the status of a territorial community is given certain rights. First of all, this is the right to self-government. The united territorial communities will become a territorial unit of regional subordination. The institutional provision of territorial communities in Ukraine requires not only theoretical reflection and substantiation. Any theories are only worth something when they are tested in practice.*

**Key words:** institutionalization, socio-economic development of communities, modernisation, territorial communities

### **Постановка проблеми та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями.**

В Україні триває процес реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Законом «Про добровільне об'єднання територіальних громад», розробленим урядом та прийнятим Верховною Радою 2 лютого 2015 року, передбачене кардинальне реформування системи місцевого самоврядування в Україні [2]. Пропозиції щодо об'єднання територіальних громад, розроблені обласними адміністраціями, не сприймаються більшістю місцевого населення, оскільки достатнього методичного забезпечення, інституціональної бази, яка б роз'яснювала основні положення Закону. Це призводить до дискредитації ідеї проведення реформи та нівелює зусилля багатьох людей, які доклали значних старань, щоб цей процес все ж таки розпочався.

На сьогодні, система місцевого самоврядування не задовольняє потребам суспільства. Органи місцевого самоврядування не мають потрібних важелів впливу, на належне виконання своїх функцій у більшості територіальних громад, не забезпечують створення та підтримку придатного життєвого середовища, яке необхідне для всебічного розвитку людини, захисту її прав, самореалізації та надання населенню органами місцевого самоврядування доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на певних територіях [3].

**Аналіз останніх публікацій по проблемі.** Вивченню проблеми інституціонального забезпечення розвитку територіальних громад в Україні присвячені роботи таких учених, як: Д.Норт [7], Дж.Стігліц, Т.Веблен, А.Чухно [10] та ін. Крім того, аналіз особливостей функціонування окремих аспектів життєдіяльності владних інститутів у нашій державі можемо знайти в наукових розвідках В.Баркова, Е.Гансової, А.Єрмоленка, Г.Зеленько, А.Карася, С.Кириченка, І.Кресіної, А.Кудряченка, В.Рєбкала, Т.Розової, А.Сіленко, М.Степика та ін. Досить цікавими з позиції дослідження процесу інституціоналізації влади є праці таких зарубіжних учених, як: П.Бурдє, Ю.Габермас, Р.Даль, Р.Дарендорф, Т. Парсонс, Дж.Бінгем, Дж.Сарторі, О.Тофлер, М.Фуко та Ф.Фукуяма. Проте у більшості наукових публікацій громадянське суспільство й органи місцевого самоврядування розглядаються переважно через протиставлення, а їхня взаємодія досліджується виключно в галузевому контексті.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** До невирішених раніше частин загальної проблеми слід віднести гостру необхідність розробки й впровадження конкретних пропозицій щодо покращення інституціонального забезпечення розвитку територіальної громади в Україні як невід'ємної складової проголошеної модернізації країни, досягнення конкретних позитивних результатів діяльності української влади на місцях. Попри те, що існує достатньо велика кількість теоретичних робіт, присвячених проблематиці модернізації влади, все ще недостатньо вивчена ефективність інституціонального забезпечення територіальних громад й не окреслені перспективи його розвитку.

**Формулювання цілей дослідження.** Метою статті є розробка концептуального підходу до формування інституціонального забезпечення розвитку територіальних громад, висвітлення основних принципів адміністративно-територіальної модернізації на регіональному рівні, визначення заходів із вдосконалення системи локального управління економічним розвитком, а також обґрунтування базових принципів, які забезпечують ефективність інституціональної модернізації територіальних громад в Україні.

**Виклад основних результатів та їх обґрунтування.** Формування самодостатніх, дійових й активних територіальних громад в Україні – визначальний чинник демократизації українського суспільства і реалізації конституційно закріпленого права народу як єдиного джерела влади в нашій державі. Важливо, щоб громади створювали відповідні владні інституції, які їм підзвітні й підконтрольні, і які є фактично дієвими. Побудова громадянського суспільства в Україні неможлива без формування активної громадської позиції населення, трансформування його з простої сукупності жителів на певній території у спільноту, яка має схожі інтереси та здатна об'єднати ресурси задля досягнення загальної мети розвитку територіальної громади [5].

Територіальна громада - це сукупність громадян України, які спільно проживають у сільському чи міському поселенні, мають свої колективні інтереси і правовий статус, який визначений законом. На відміну від простої територіальної одиниці, поселення, яке має статус територіальної громади, наділяється певними правами. У першу чергу, це право на самоврядування. Об'єднані територіальні громади стануть територіальною одиницею обласного підпорядкування. Це дасть як нові можливості громадам так і більше відповідальності за прийняті ними рішення.

У разі прийняття рішення про необ'єднання з будь-якою громадою, надходження до бюджету не будуть збільшені, громада не перейде на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, не отримуватиме субвенцій. Повноваження місцевої влади залишаються незмінними, але втрачається можливість отримання додаткових повноважень (в галузі пожежної охорони, медицини, муніципальної поліції та інше).

Із позиції науки державне управління, місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [3]. При цьому політичним центром виступають органи місцевого самоврядування, навколо яких діють місцеві партійні й громадські організації, засоби масової інформації, лобістські угруповання, політичні лідери тощо. Місцеве самоврядування як елемент

політичної системи громадянського суспільства, який організовує діяльність людей зі здійснення контролю над ресурсами місцевого співтовариства, переданими йому державою й населенням, стає інститутом політичної системи суспільства, адже воно є простором для спільного інтересу держави й громадянського суспільства. А для держави місцеве самоврядування – це спосіб поширення державної політики й державних інтересів на місцевий рівень. Це є відносини співробітництва між державною владою (урядом) і місцевим самоврядуванням, що включають переговори, компроміси, обмін інформацією та інші неконфронтаційні засоби. Для громадянського суспільства – це відображення інтересів жителів територіальної громади і можливість відстоювати її інтереси перед державною владою [9].

Ще одним кроком на шляху модернізації системи місцевого самоврядування в Україні є продовження скорочення загальної кількості управлінців на місцях. Безперечно, скорочення державних видатків на утримання бюрократичного апарату – це один із швидких шляхів економії бюджетних коштів. Але при цьому слід пам'ятати, що з наукової точки зору під час реформування управлінського апарату на першому місці має стояти не негайне «повернення до бюджету» зарплат посадових осіб, а структурна модернізація, оптимізація надання управлінських послуг, підвищення професіоналізму та компетентності органів місцевого самоврядування.

Визначальним кроком на шляху інституціональної модернізації територіальних громад є упорядкування системи та структури органів місцевої влади за функціональним принципом. Цей процес надзвичайно складний за своїми соціальними наслідками: очікування звільнення для посадовців, невпевненість у завтрашньому дні, а відтак страх і протидія з їхнього боку. Але досвід країн розвиненої демократії доводить, що зволікання з оптимізацією управління на місцевому рівні – це лише більші проблеми і суттєве збільшення собівартості адміністративно- територіального реформування в майбутньому.

Головна мета модернізації місцевого самоврядування в Україні має відповідати стратегічному завданню – створенню та підтримці сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, наданню жителям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади.

Конкретні заходи з інституціонального вдосконалення системи місцевого управління мають ґрунтуватися на вироблених світовою практикою принципових засадах функціонування владних інституцій у демократичній, соціальній, правовій державі, серед яких ключове значення мають такі [2] :

- конституційності та законності;
- пріоритетність законодавчої регламентації функцій, повноважень та порядку діяльності органів місцевого самоврядування;
- добровільність, незалежність здійснення їхніх функцій та повноважень від виконавчої, законодавчої і судової влади у межах, визначених Конституцією і законами України;
- здійснення внутрішнього та судового контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб, насамперед, з позиції забезпечення поваги до особи та справедливості, а також постійного підвищення ефективності управлінської діяльності на місцях;
- відповідальність органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадою та окремими громадянами, права яких були порушені;
- запровадження механізму контролю за функціонуванням місцевої влади з боку суспільства через громадянські інститути та засобами прямої демократії;
- принципи ефективності, відкритості та добросовісності в роботі органів та посадових осіб місцевого самоврядування [8] .

Успіх інституціонального реформування місцевого самоврядування неможливий без активної участі самих місцевих посадовців у цьому процесі. З метою ефективного залучення усіх посадовців до процесу модернізації системи місцевої влади необхідно, насамперед, забезпечити реалізацію конституційного права громадян щодо рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування. Існуюча непрозорість під час призначення на керівні посади у виконавчі органи влади на місцях вкрай негативно впливає на загальний морально-психологічний стан в органах місцевого самоврядування. А можливість конкурсного відбору на посади керівників державних адміністрацій взагалі не передбачена чинним законодавством.

На нашу думку, базовими напрямками, що покликані забезпечити ефективність інституціональної модернізації територіальних громад в Україні, є [6]:

- створення мережі регіональних агентств (служб) територіального економічного розвитку як територіальних органів центрального органу виконавчої влади, що на регіональному рівні вживають

заходів щодо впровадження державної політики регіонального розвитку, адміністративної реформи та підтримки місцевого, регіонального самоврядування;

- виключення конкуренції компетенцій місцевих державних адміністрацій та органів самоврядування, розмежування компетенції між органами публічної влади на місцях на основі принципу субсидіарності, перерозподіл повноважень між органами самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади, органами самоврядування на засадах децентралізації та деконцентрації;

- асоціація органів місцевого самоврядування (координація реалізації масштабних інвестиційних проектів та допомога в провадженні поточного економічного розвитку, об'єднання зусиль органів місцевого самоврядування щодо захисту прав і законних інтересів відповідних територіальних громад, розв'язання спільних для територіальних громад проблем, обміну досвідом, створення умов для більш ефективного здійснення повноважень місцевого самоврядування, узагальнення та поширення досвіду діяльності органів місцевого самоврядування з питань соціально-економічного розвитку);

- запровадження принципово нової системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб органів самоврядування, працівників комунальних підприємств і установ на засадах використання новітніх технологій муніципального менеджменту;

- ужиття реальних та ефективних заходів щодо зростання престижу служби в органах самоврядування, підвищення соціального статусу службовців; розв'язання комплексу проблем щодо матеріального та соціально-побутового забезпечення посадових осіб органів місцевого самоврядування, вдосконалення системи оплати праці.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Визначальним для розбудови в Україні ефективної системи державного регіонального управління, здатної забезпечити динамічний поступ країни до європейського співтовариства, є подальше інституціональне вдосконалення територіальних громад за напрямом розширення прав місцевих громад щодо вирішення питань власної життєдіяльності, збільшення економічної самостійності та розширення можливостей впливу громадянського суспільства на формування і діяльність органів влади не лише на місцях, а й у центрі.

Інституціональне забезпечення територіальних громад в Україні потребує не лише теоретичного осмислення й обґрунтування. Будь-які теорії тільки тоді чогось варті, коли вони перевірені на практиці. Наступним напрямом опрацювання проблеми інституціонального забезпечення територіальних громад є розробка практичного інструментарію, методик його застосування, а також обґрунтування матеріально-фінансового забезпечення діяльності органів влади на місцях в умовах адміністративно-територіальних трансформацій.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Rhodes R. A.W. Control and power in central-local government relations /Rhodes R. A.W. – Farnborough ; Cover, 1981. – С. 90 – 107.
2. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
4. Зінченко В.В. Інституалізація демократичного самоврядування в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні//Вісн. Журнал Верховної Ради України. – 2009. – № 19. – С. 34-37.
5. Калашнікова О. Статuti територіальних громад як інструменти забезпечення дієздатності цих громад: Аналітична записка – Одеса, 2015. – Режим доступу: <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2012/08/Statuti-teritorialnih-gromad-yak-instrumenti-zabezpechennya-yihnoyi-diyezdatnosti.pdf>
6. Майстро С.В. Розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / С.В.Майстро.- Режим доступа: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-1/doc/4/05.pdf>
7. Норт Д. Институциональные изменения: рамки анализа / Д.Норт // Вопросы экономики. – 1997. – № 3. – С. 3-16.
8. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>
9. Сторощук Б.Д. Економічні інтереси регіону в умовах трансформаційної економіки: автореф.

дис. канд. екон. наук: 08.01.01/ Б.Д. Сторощук; – [Київський національний університет ім. Т. Шевченка], К., 2004. – 20 с.

10. Чухно А. Інституціоналізм: теорія, методологія, значення / А. Чухно // Економіка України. – 2008. – № 6. – С. 4-11.

## REFERENCES

1. Rhodes R. A.W. Control and power in central-local government relations /Rhodes R. A.W. – Farnborough ; Cover, 1981. – Q. 90 – 107 [in English].

2. Zakon Ukrainy «Pro dobroviline obiednannia terytorialnykh hromad» [Law of Ukraine "On Voluntary Association of Territorial Communities"].(n.d.). zakon2.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19> [in Ukrainian].

3. Zakon Ukrainy «Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini» [The Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine"] (n.d.). zakon3.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

4. Zinchenko V.V. (2009). Instytualizatsiia demokratychnoho samovriaduvannia v konteksti rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini [Institutionalization of democratic self-government in the context of civil society development in Ukraine]. Viche. Zhurnal Verkhovnoi Rady Ukrainy - The veche Journal of the Verkhovna Rada of Ukraine, 19, 34-37 [in Ukrainian].

5. Kalashnikova O. (2015). Statuty terytorialnykh hromad yak instrumenty zabezpechennia diiezdatnosti tsykh hromad: Analitychna zapyska [Statutes of territorial communities as tools for ensuring the capacity of these communities: An analytical note].Odessa. samoorg.com.ua. Retrieved from <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2012/08/Statuti-teritorialnih-gromad-yak-instrumenti-zabezpechennya-yihnoyi-diyezdatnosti.pdf> [in Ukrainian].

6. Maistro S.V. Rozmezhuvannia povnovazhen orhaniv derzhavnoi vlady ta orhaniv mistsevoho samovriaduvannia [The division of powers between state authorities and local self-government bodies]. (n.d.). www.kbuapa.kharkov.ua. Retrieved from <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-1/doc/4/05.pdf> [in Ukrainian].

7. Nort D. (1997) Instytutsionalnyie izmeneniya: ramki analiza [Institutional changes: framework for analysis ]. Voprosyi ekonomiki- Issues of economics,3,3-16 [in Russian].

8. Ukaz Prezydenta Ukrainy: Pro zakhody shchodo vprovadzhennia Kontseptsii administratyvnoi reformy v Ukraini [On measures to implement the Concept of administrative reform in Ukraine: Decree of the President of Ukraine] (1998), 810. rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/810/98> [in Ukrainian].

9. Storoshchuk B.D. (2004) Ekonomichni interesy rehionu v umovakh transformatsiinoi ekonomiky [Economic interests of the region in a transformational economy]. Extended abstract of candidate's thesis [in Ukrainian].

10.Chukhno A. (2008) Instytutsionalizm: teoriia, metodolohiia, znachennia [Institutionalism: theory, methodology, meaning] . Ekonomika Ukrainy- Ukraine economy , 6, 4-11 [in Ukrainian].