

*І.О. ІРТИЩЕВА, доктор економічних наук, професор кафедри
Національний університет кораблебудування
імені адмірала Макарова, Миколаїв*
*Ю.М. ХВЕСИК, доктор економічних наук, доцент
Київський національний університет імені Тараса Шевченка*
*М.І. СТЕГНЕЙ, кандидат економічних наук, доцент
Мукачівський державний університет*

Децентралізація системи управління в забезпеченні сталого розвитку сільських територій

Постановка проблеми. Сталий розвиток для сучасного суспільства – це якісно новий та однозначно необхідний етап еволюції, новий соціальний устрій, специфічною особливістю якого є першочергове значення людини, якості її життя. У процесі становлення сталого розвитку соціально-економічний прогрес повинен характеризуватися не збільшенням обсягів виробництва, а досягненням оптимальних пропорцій між матеріальними благами й екологічною безпекою. В умовах євроінтеграційного вибору України особливого значення набуває децентралізація як основа переходу розвитку сільських територій на принципи сталого розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Необхідність децентралізації та забезпечення передумов сталого розвитку сільських територій України вже давно обговорюється серед науковців і політиків. Ці питання висвітлюються в працях О.М. Алімова [9], І.М. Лицура [9], Е.М. Лібанової [13,14], Я.В.Остафійчука [8], Т. В. Стройко [11], В. В. Толкованова [3], М.А. Хвесика [7,14] та інших. Проте вивчення даної проблематики на сучасному етапі розвитку України стає особливо актуальним і потребує безперервного моніторингу.

Мета статті – визначення необхідності реформ, пов'язаних із децентралізацією влади в Україні, які забезпечать можливості сталого розвитку сільських територій.

Виклад основний результатів дослідження. З метою подолання трансформаційної кризи, що склалася в Україні, необхідно побудувати ефективну вітчизняну систему державного управління. Не можна недооцінювати потребу в змінах адміністративного управління.

Існуюча в країні система державного управління залишається в цілому неефективною, вона еkleктично поєднує як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися в період незалежності України. Ця система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою та відірваною від людей, внаслідок чого існуюче державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ. Тому зміст адміністративної реформи полягає, з одного боку, в комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя, з іншого – у розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава [1].

Метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури й демократії, дасть їй змогу стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка буде наближена до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності стане служіння народів,

національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народові, прозорою, побудованою на наукових принципах та ефективною. Витрати на утримання управлінського персоналу будуть адекватними фінансово-економічному стану держави [1].

Для досягнення мети адміністративної реформи в ході її проведення має бути розв'язано ряд завдань [1]:

формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління;

формування сучасної системи місцевого самоврядування;

запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади й місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг;

організація на нових засадах державної служби й служби в органах місцевого самоврядування;

створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів;

запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою.

Згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р "Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні" [2] було затверджено концепцію, яка дасть змогу підготувати законопроекти для запровадження адміністративно-територіальної реформи.

Нормативне регулювання організації й діяльності органів місцевого самоврядування здійснюється не тільки за законодавством кожної держави, а також за нормами і положеннями, визначеними відповідними актами міжнародного рівня. У даному разі – це Європейська хартія місцевого самоврядування, яка ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 року [3, с. 70]. В цьому документі зазначено принципи й напрями розвитку місцевого самоврядування та напрями взаємовідносин місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади.

В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові й фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування.

Проте існує певна суперечність – повноваження органів виконавчої влади, передбачених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4], перевищують повноваження органів місцевого самоврядування. Це є порушенням принципів останнього. Стосовно цього у Європейській хартії місцевого самоврядування зазначено: «Муніципальні функції, як правило, здійснюються, переважно, тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином». Порівняльна характеристика успадкованої та прогнозованої згідно із запланованими реформами системи влади наведена у таблиці 1.

1. Порівняльна характеристика успадкованої та прогнозованої згідно із запланованими реформами системи влади

Успадкована система влади	Децентралізація
Концентрація влади в одній інституції	Децентралізація влади. Максимальна дерегуляція дозволів і послуг
Максимальна передача фінансів "нагору", їх перерозподіл "вниз" у ручному режимі	Передача більшості повноважень та ресурсів на рівень територіальних громад – сіл, селищ і міст
Повна залежність територій від центру	Чітке розмежування повноважень як між різними органами місцевого самоврядування, так і між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування.
Розбалансована система місцевого самоврядування. Слабкі громади	Принцип субсидіарності. Зі сфери компетенції органів виконавчої влади мають бути вилучені та передані до відання місцевого самоврядування повноваження, які можуть бути ефективніше реалізовані територіальними громадами
Вирішення більшості питань через корупційний чинник	Відповідальність органів місцевого самоврядування перед виборцем і державою

Джерело: Складено авторами на основі [1].

Проте від часу прийняття Конституції України та базових нормативно-правових актів із питань місцевого самоврядування розвиток останнього фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їхню надмірну подрібненість і надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування нині не задовольняє потреб суспільства. Функці-

онування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами й організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях.

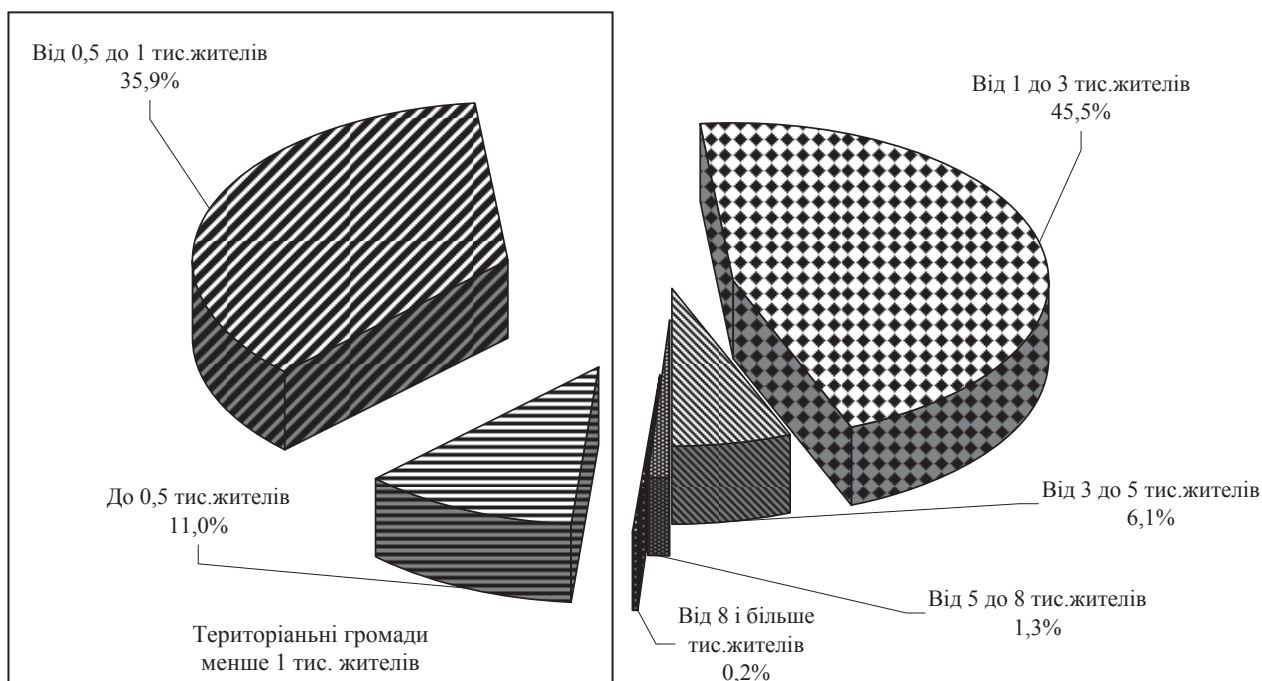


Рис. 1. Подрібненість територіальних громад

Джерело: Складено на основі даних [5].

В Україні понад 92% сільських територіальних громадах мають менше 3 000 жителів, 11% громад – менше 500 жителів (рис. 1). Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети нечисленних територіальних громад із використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ.

Починаючи з 1991 року, чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн осіб, а кількість сільських населених пунктів – на 348 од. Разом із тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 од. В Україні створено близько 12 тис. територіальних громад, у більше як 6 тис. громад чисельність жите-

лів становить менше 3 тис. осіб, із них у 4809 громадах – менше 1 тис. осіб, а в 1129 громадах – менше 500 осіб, у більшості з них не створено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження. Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70%, 483 територіальні громади на 90% утримуються за рахунок коштів державного бюджету [1].

Удосконалення потребує також система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території.

Збереження диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади (відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади району в місті) призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

Проведення структурних реформ дасть змогу досягти стійкого економічного ефекту за умови гармонізації пріоритетів і етапів зазначених реформ із реформою місцевого самоврядування й територіальної організації влади. Для забезпечення дієздатності територіальних громад необхідно прийняти За-

Існуюча система

адміністративно-територіального устрою

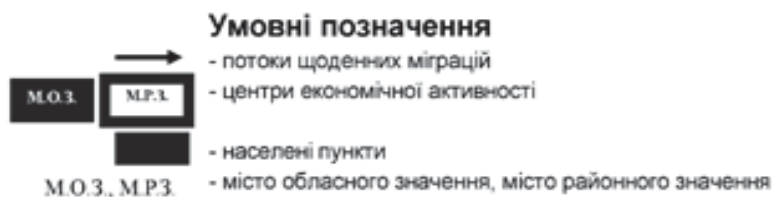
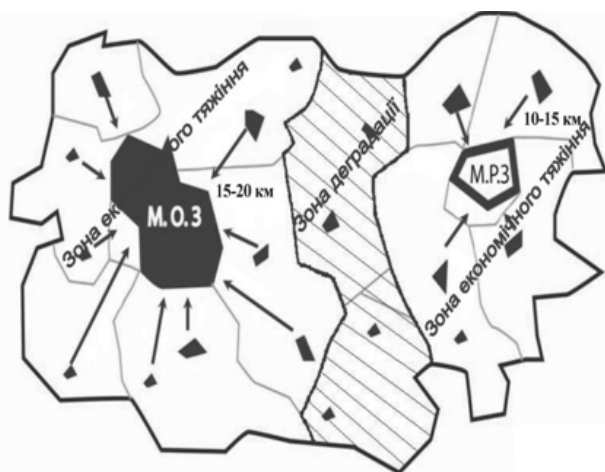


Рис. 2. Схематичне зображення існуючої та реформованої системи адміністративно-територіального устрою [5]

Доцільність проведення адміністративно-територіальної реформи пояснюється необхідністю усунення так званої зони деградації між віддаленими населеними пунктами (рис. 2).

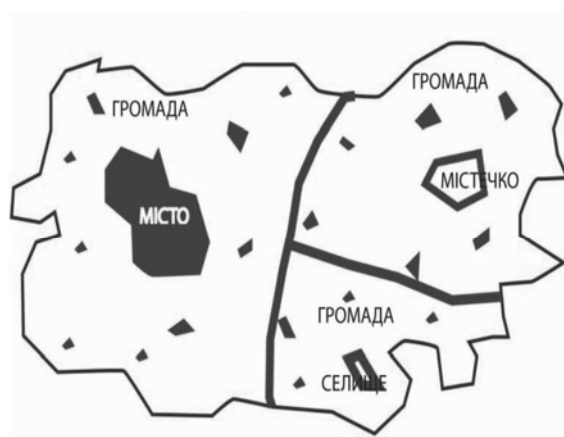
кони України «Про право територіальних громад на об'єднання» та «Про співробітництво територіальних громад».

Реформована система органів влади передбачає суттєві зміни на рівнях районів і громад, а саме – зменшення кількості районів та створення об'єднаних територіальних громад.

У принципі адміністративно-територіальний устрій – це проблема держави, але за цим стоять проблеми людей, що створюються такою подрібненістю й фрагментованістю адміністративно-територіального устрою. Людина має додаткові проблеми у спілкуванні з владою. Адже держава вже не в змозі утримувати за бюджетний кошт територіальні органи центральних органів виконавчої влади в усіх районах, не кажучи про громади. Це призводить до того, що простій людині навіть складно зрозуміти, куди їй звертатися зі своїми проблемами.

Реформована система

адміністративно-територіального устрою



Крім того, нагальна необхідність укрупнення районів і громад, а також перерозподіл повноважень зумовлені роздрібненістю та нечисленністю більшості територіальних громад, що призводить до їх фінансової неспроможності, відсутності резервів і ресур-

сів для власного економічного розвитку. Така громада не має на нинішній час повноважень та фінансових можливостей розв'язувати нагальні проблеми, а її мешканці позбавлені доступу до мінімально необхідних послуг. Насамперед це очевидно в управлінні, освіті й медицині. Новоутворені територіальні громади та райони одержать більше повноважень і фінансових ресурсів для їх виконання, разом із цим зросте також їхня відповідальність за свою роботу. Райони потрібно об'єднувати природно, тобто так, щоб вони були життєздатними.

Згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, «громада» від поняття «спільнота людей» переходить до категорії «адміністративно-територіальна одиниця». Вона має базову владу. За таким принципом нині відбувається розподіл повноважень і відповідальності в усіх європейських країнах, зокрема й Польщі. Згідно із запланованими реформами адміністративно-територіального устрою в Україні [1], упорядковуватимуться завдання різних рівнів місцевої влади (табл. 2).

2. Специфічні завдання різних рівнів реформованої місцевої влади

Громади ≈ від 2,5 тис. осіб	Район ≈ від 150 тис. осіб	Регіон ≈ від 800 тис. осіб
<ul style="list-style-type: none"> • Місцевий економічний розвиток (залучення інвестицій, розвиток підприємництва) • Розвиток місцевої інфраструктури (доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення) • Планування розвитку території громади (стратегічне та генеральне планування, зонування) • Вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель) • Культура та фізична культура – утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків • Житлово-комунальні послуги – централізоване водо-, теплопостачання і водовідведення, вивезення й утилізація відходів, утримання житла комунальної власності • Організація пасажирських перевезень на території громади • Утримання доріг комунальної власності в поселеннях • Громадська безпека (дільничні міліціонери і патрульно-постова служба) • Середня, дошкільна та позашкільна освіта • Швидка медична допомога, первинна охорона здоров'я, профілактика хвороб • Соціальна допомога через територіальні центри • Благоустрій території 	<ul style="list-style-type: none"> • Утримання об'єктів спільної власності територіальних громад району • Транспортна інфраструктура районного значення • Забезпечення надання вторинної медичної допомоги • Виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю 	<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

Джерело: Складено авторами на основі [1].

Інструментом державного регулювання розвитку об'єднаних територіальних громад є бюджетна політика, кінцева мета якої спрямована на поліпшення розвитку, підвищення ефективності. В Україні здійснюються певні кроки до децентралізації влади, зокрема прийнято Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» (щодо бюджетної децентралізації) [6].

Основні напрями реформування системи управління в Україні:

забезпечення бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів;

децентралізація видаткових повноважень і чіткий розподіл компетенції, сформований за принципом субсидіарності (зі сфери компетенції органів виконавчої влади мають бути вилучені й передані до відання місцевого самоврядування повноваження, які можуть бути ефективніше реалізовані територіальними громадами);

надання нових видів трансфертів і посилення відповідальності профільних мініс-

терств за реалізацію державної політики у відповідних галузях;

закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів та розширення дохідної бази місцевих бюджетів;

визначення нового механізму бюджетного регулювання й вирівнювання;

стимулювання громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад.

Децентралізація покликана задовольнити потреби регіонів без шкоди для країни в цілому. Основні напрями реформи мають забезпечити бюджетну автономію й фінансову самостійність місцевих бюджетів, закріплення за ними стабільних джерел доходів і розширення їх прибуткової бази, децентралізацію витратних повноважень та чіткий розподіл компетенцій, сформований за принципом субсидіарності. Бюджетна реформа повинна дати змогу формувати місцеві бюджети, не чекаючи центрального, що забезпечить можливості сталого розвитку територій.

У сучасних умовах розвитку України проблемним питанням стає визначення ефективних напрямів забезпечення функціонування економіки держави в рамках розвинутого фінансового простору. Для його вирішення необхідно зважати на сукупність можливостей всебічного використання територіальних ресурсів для сталого розвитку за рахунок власних, позичених чи залучених фінансових джерел. За таких умов найважливішими завданнями є підвищення вартості наявних територіальних ресурсів і залучення їх у фінансовий обіг. Оскільки використання природних ресурсів становить основу більшості виробничих циклів та сталого розвитку територій, слід сформувати відповідну систему управління, яка б забезпечувала надання природним ресурсам, з одного боку, форми фінансових інструментів, а з іншого – їх ефективне проходження через адекватну фінансову інфраструктуру, що водночас розширює можливості для активізації процесу їх відтворення [7].

Оптимального варіанта розв'язання проблем щодо формування достатніх масштабів розвиненості потенціалу сталого розвитку України й забезпечення результативності

стратегічного управління загальноекономічними зрушеннями в державі можна досягти лише у разі: а) впровадження процесно-алокатійної технології, сформованої при синхронному використанні положень макросистемної еволюції, структурно-інформаційної надійності систем, засобів процесного та алокаційного управління; б) генерування в межах національної економічної системи організаційно-економічних передумов задля регенерації реального сектору української економіки, що уможливить його еволюційну стійкість функціонування, яка передбачатиме інваріантність реалізації інтеграційних процесів вибору держави; в) формування адекватної системи оцінювання й прогнозування результативності управління формуванням потенціалу сталого розвитку на засадах реалізації базових положень відповідної концепції задля: нарощування сукупних ресурсів, резервів і можливостей різної природи; забезпечення збалансованого розвитку вітчизняної промисловості; визначення об'єктивної траєкторії та оптимальної для України макроекономічної моделі управління формуванням, нарощуванням і раціоналізацією освоєння потенціалу сталого розвитку в контексті реалізації інтеграційного вибору держави [9].

Узагальнюючи погляди авторів, які досліджують питання сталого розвитку сільських територій [10-14], можна підсумувати, що глобальний концепт сталого розвитку має реалізовуватися на локальному рівні, втілюючи відомий принцип «мислити глобально, а діяти локально».

Висновки. Проаналізувавши можливості адміністративно-територіальної реформи, можна сформулювати такі узагальнення та пропозиції: процес децентралізації розширює можливості розвитку об'єднаних територіальних громад та їхню економічну самостійність; підвищення рівня автономії місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів можливе за рахунок удосконалення розробки й реалізації моделі комплексної оцінки ефективності та якості бюджетних програм; посилення фінансової спроможності місцевих бюджетів можливе за рахунок збільшення частки власних доходів у місцевих бюджетах; процес

децентралізації дає можливість удосконалення механізму фінансування сільських проектів пріоритетним спрямуванням бюджетних ресурсів на соціально-важливі й аварійно-небезпечні об'єкти інфраструктури сіл; децентралізація і, як результат, посилення фінансової спроможності бюджетів об'єднаних територіальних громад, забезпе-

чують можливість їх сталого розвитку. Необхідність збільшення фінансового потенціалу місцевих бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад (у т. ч. сільських рад) доводить про важливість подальших розвідок питань децентралізації фінансів і системи управління.

Список використаних джерел

1. Концепція адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
2. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р "Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/3557/Rozyasnennya_zmin.pdf.
3. Правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку та проблеми їх імплементації в Україні [заг. ред. В. Толкованова]. – К.: Центр досліджень питань місцевого і регіонального розвитку та сприяння адміністративній реформі, 2007. – 349 с.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/280/97-вр.
5. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/>.
6. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.
7. Капіталізація природних ресурсів: [моногр.]; за заг. ред. д.е.н., проф. акад. НААН України М.А. Хвесика. – К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. – 268 с.
8. Концептуальні засади соціально-економічного розвитку сільських територій / [Бородіна О.М., Заяць Т.А., Куценко В.І. та ін.]; за наук. ред. Я.В. Остафійчука; Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук». – К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. – 48 с.
9. Потенціал сталого розвитку України на шляху реалізації інтеграційного вибору держави: моногр. / О.М. Алимов, І.М. Лицур, В.В. Микитенко та ін. – К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. – 520 с.
10. Стан та перспективи капіталізації земельних ресурсів регіону в контексті сталого розвитку України: моногр. / Ш.І. Ібатуллин, М.А. Хвесик, Й.М. Дорош. – К.: НВП «Вид-во «Наукова думка», 2014. – 198 с.
11. *Стройко Т.В.* Моніторинг екологічно сталого розвитку сільських територій в умовах глобальних викликів / Іртищева І.О., Стройко Т.В., Стегней М.І. // Економіка природокористування і охорони довкілля [зб. наук. пр.]. / Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України». – К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. – С. 109-111.
12. *Стройко Т.В.* Раціональне природокористування як елемент сталого розвитку сільських територій / Іртищева І.О., Стройко Т.В., Стегней М.І. // Економіст. – 2014. – №2. – С. 34-37.
13. Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів: національна доп. ; за ред. акад. НАН України Е.М. Лібанової, акад. НААН України М.А. Хвесика. – К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. – 776 с.
14. Сталый людський розвиток: забезпечення справедливості: національна доп. ; кер. авт. колективу Е.М. Лібанова / Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи. – Умань : Видавничо-поліграфічний центр «Візаві», 2012. – 412 с.
15. Стратегічні напрями сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року / [Лупенко Ю.О., Малік М.Й., Булавка О.Г. та ін.]; за ред. Ю.О. Лупенка та О.Г. Булавки. – К.: ННЦ ІАЕ, 2013. – 74 с.
16. Устойчивое развитие сельского хозяйства и сельских территорий: Зарубежный опыт и проблемы России / [отв. ред. Н.Ф. Глазовский, А.В. Гордеев, Г.В. Сдасюк]. – М. : КМК, 2005. – 616 с.
17. *Ackrill R.* The Common Agricultural Policy / Robert Ackrill. – University Association for Contemporary European Studies. Continuum International Publishing group, 2000. – 33 p.
18. Agriculture at a Crossroads (IAASTD) Presentation by Bob Watson. UNEP [Electronic resource]. – 2009. – March 2. – P. 10. – Access : http://www.islandpress.org/assets/518_iaastdbooklaunchatunepfeb.pdf.
19. *Artis M.* The Economics of European Union: Policy and Analysis. Forth Edition / M. Artis, F. Nixon // Mike Artis, Frederick Nixon. – Oxford University Press. – 2007. – 98 p.
20. *Ivan J.* CAP: Direct Support Schemes / J. Ivan // Jozsef Ivan. – DG Agriculture and Rural development. European Commission. – 2005. – 33–35 p.
21. Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2013. – Warszawa: Główny Urząd Statystyczny, 2013. – 393 s.

Стаття надійшла до редакції 27.01.2015 р.

* * *