

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

УДК 352:332.1

Ю. В. БОКОВИКОВА

ФАКТОРИ РОЗВИТКУ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ

Визначено фактори розвитку населених пунктів: територіальний з інфраструктурною складовою, фінансовий, природний, сучасних інформаційних технологій, відкритості влади, взаємодії з громадськістю та суб'єктами господарювання. З'ясовано вплив факторів розвитку на розкриття можливостей населених пунктів.

Ключові слова: фактори розвитку, населений пункт, місцеве самоврядування, територіальні ресурси, взаємодія з суб'єктами господарювання.

Factors of populated localities' development have been defined: a territorial factor with an infrastructural component, financial, natural, factors of modern information technology, transparency of government, interaction with the public and economic entities.

Key words: factors of development, populated locality, local government, territorial resources, interaction with economic entities.

В юридичній енциклопедії дається таке визначення: населений пункт – частина комплексно заселеної території, яка склалася в результаті господарської та іншої суспільної діяльності, має стале населення, власну назву та зареєстрована в установленому законом порядку. Населені пункти поділяються на міські і сільські. До міських належать міста (різного значення); до сільських – села і селища незалежно від їхньої адміністративної підпорядкованості [9, с. 67]. У сучасній Україні населені пункти представлені містами, яких станом на 1 жовтня 2013 р. їх, за даними Державного комітету статистики України, – 460, сільськими населеними пунктами – селищами міського типу (885) та селами (27 212). Ці адміністративно-територіальні одиниці мають різні території, кількість населення, обсяг ресурсів і можливостей. Можна виділити деякі спільні позиції:

– населені пункти – територіальна основа самоврядування, влада на містах здійснюється територіальною громадою та від її імені органами місцевого самоврядування;

– до ключових сфер суспільного життя, які потребують втручання та регулювання з боку місцевої влади відносяться: освіта, охорона, здоров'я,

культура, соціальний захист, багатогалузеве комунальне господарство, містобудування тощо, відповідальність за надійне функціонування і злагоджену роботу яких покладено на самоврядну ланку влади;

– більшість населених пунктів (сільські) мають незначний економічний та адміністративний ресурс, що обмежує їх можливості здійснювати стабільний розвиток господарства та ефективно управляти територією.

Постійно зростаючі вимоги населення до рівня життя обумовлюють необхідність дослідження факторів розвитку населених пунктів та актуалізують обрану тему.

Питання розвитку населених пунктів досліджувались у працях учених, управлінців, землевпорядників: А. Величко, Ю. Куц, В. Мамонова, Н. Мельтюхова, М. Орлатий, Н. Сігітова, Н. Фоміцька, Ю. Шарий та ін. Причому акцент здебільшого було зроблено на інституційному, територіальному, земельному та фінансовому питаннях. Ураховуючи те, що розвиток є філософською категорією і може розглядатись як процес зміни об'єкта в бік удосконалення або занепаду, проведені дослідження слід розширювати з урахуванням нових факторів, можливостей, суспільних змін та соціально-економічних перетворень, що відбуваються у країні.

Мета статті – визначити фактори розвитку та з'ясувати їх вплив щодо розкриття сучасного потенціалу населених пунктів.

Сучасна людиноцентристська ідея побудови соціуму свідчить про об'єктивно зумовлену зміну пріоритетів суспільного розвитку. Основою відтворювальних процесів, їхньою рушійною силою, а головне – кінцевою метою повинно стати розширене відтворення фізично здорової, творчо активної, вільної й політично-рівноправної особистості [4, с. 20]. Найближчим до людини інститутом влади, що на рівні населених пунктів покликаний сприяти вирішенню поставленої мети, є органи місцевого самоврядування. Виходячи з того, що від імені мешканців населених пунктів органи місцевого самоврядування забезпечують інтеграцію цілеспрямованих дій на розвиток особистості, вирішення місцевих соціально-економічних проблем, спробуємо з'ясувати фактори розвитку населених пунктів, виходячи з інтересів територіальної громади.

Вважаємо, що важливим фактором розвитку є територіальний фактор, адже територія населеного пункту є територіальною основою організації та діяльності громади, органів місцевого самоврядування. У проекті концепції реформування місцевого самоврядування визначено, що побудова самодостатніх у ресурсному відношенні, тобто спроможних, громад може бути здійснена лише на відповідній територіальній основі [5].

Досягнення цілей реформи місцевого самоврядування неможливо без якісного оновлення адміністративно-територіального устрою країни, який базується на раціональній просторовій основі для організації публічної влади, забезпечені доступності та якості надання соціальних та адміністративних послуг населенню, ефективному використанні ресурсного потенціалу, сталому розвитку територій, здатності адекватно реагувати на соціальні та економічні виклики. Тому важливо визначити оптимальну територіальну основу місцевого самоврядування,

яка б не тільки забезпечувала надання управлінських послуг населенню, а й співпадала з думкою територіальної громади щодо її розмірів, меж тощо. Вивчення громадської думки на рівні сільських населених пунктів та обговорення питань реформування на зборах громадян у сільській місцевості свідчить про різне бачення населення щодо об'єднання територіальних громад, наявності делегованих повноважень, зменшення кількості соціальних закладів на селі тощо. Тому при реформуванні адміністративно-територіального устрою вкрай важливим є узгодження всіх питань з жителями територіальних громад, що відповідає ст. 5 Європейської Хартії місцевого самоврядування, яка ратифікована Україною ще в 1997 р.: “Зміни територіальних кордонів місцевих властей не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом” [1]. На наше глибоке переконання, підтримка місцевого населення є тим ресурсом, який сьогодні не використовується владою та має бути долучений до вирішення переважної більшості питань місцевого значення.

Територію населеного пункту, на якій здійснюється місцеве самоврядування, визначає межа. Зміна межі населеного пункту здійснюється в установленому Конституцією і законами України порядку з ініціативи територіальної громади з урахуванням історичних і місцевих традицій, думки жителів населеного пункту і жителів сусідніх адміністративно-територіальних одиниць, вираженої у формах, що дозволяють встановити думку більшості тієї частини жителів, інтереси якої можуть бути обмежені зміною меж. Офіційним документом, в якому зафіксовано межу населеного пункту та який визначає принципи розвитку, планування, забудови й іншого використання території населеного пункту, є його генеральний план, що підлягає коригуванню не рідше одного разу на п'ять років. Відсутність зафіксованих меж і генеральних планів населених пунктів (або застарілість документації) гальмує їх розвиток, унеможливорює з'ясування перспектив і перетворень на рівні територіальної громади.

Межі міст обласного значення були визначені ще в 1960-70-і рр. і за цей час істотно змінилися і не відповідають дійсності. Процедура встановлення меж для сіл і селищ законодавець спростив. А от щодо міст обласного значення, то ситуація залишається складною – через недостатнє правове регулювання, особливості адміністративно-територіального устрою, необхідність розробляти генеральні плани, через непросту процедуру узгодження і затвердження проектів землеустрою і, зрештою, через відсутність необхідного фінансування [7, с. 11].

Сьогодні можливості розвитку населеного пункту (особливо на селі) залежать від його розташування відносно обласних, районних центрів, доріг загальнодержавного значення, близькості до державного кордону тощо. Тому розглядаючи територіальну основу діяльності, необхідно звернути увагу на інфраструктурну її складову. Наявність якісного дорожнього покриття має забезпечувати транспортне сполучення між населеними пунктами, можливості проїзду мешканців до місць праці, що залишить частину населення в сільській

місцевості, доступність пересування не тільки екстрених служб, а й пересічних громадян у різні пори року навіть на доступному на селі велосипедному транспорті.

Інфраструктурну основу розвитку складають також матеріальні об'єкти, що розташовані в населених пунктах. Вони не можуть використовуватись, якщо знаходяться в неналежному стані, потребують ремонту, відновлення тощо. Відповідно громада від таких об'єктів не отримує ніякого зиску. Отже, ресурс розвитку не використовується. Тільки фінансово спроможні територіальні громади у змозі підтримувати, відновлювати, проектувати та будувати об'єкти інфраструктури, що вкрай необхідні мешканцям (житло, недобудовані об'єкти, водогони, місцеві дороги, магазини тощо). Тому не менш важливим фактором розвитку населених пунктів є фінансовий. Надзвичайно слабка фінансова база органів місцевого самоврядування (більше 80 % є дотаційними) і відсутність механізмів стимулювання розвитку з боку держави, вилучення з місцевих бюджетів не сприяють прагненню органів місцевого самоврядування до пошуку джерел наповнення місцевих бюджетів.

За даними спеціалістів інституту бюджету та соціально-економічних досліджень, аналіз дохідної частини місцевих бюджетів показує, що частка трансфертів з державного бюджету має стійку тенденцію до зростання і наразі становить більше ніж 50 %. Якщо розглянути суцільність цих трансфертів, то майже 40 % з них – це соціальні субвенції, які спрямовуються на виконання суто державних повноважень [6].

Разом з тим, якщо самотність місцевого самоврядування залежить від державних дотацій, субвенцій і централізації фінансів це суперечить ідеї самоврядування як самоврядної влади територіальної громади. На думку В. Заблоцького, “фінансові системи, що становлять підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, повинні мати достатньо диверсифікований і підвищувальний характер і забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань” [2, с. 149]. Неодноразово українські та зарубіжні науковці і практики наголошували на необхідності формування бюджету за принципом знизу доверху. До тих пір, поки фінансові ресурси розподілятимуться зверху (від центру), місцеві бюджети “спускатимуться” у вигляді “контрольних цифр”, “рекомендацій” розвиток населених пунктів у його фінансовій частині повністю залежатиме від означених та наданих державною фінансових можливостей.

Фактор сучасних інформаційних технологій. Власний досвід спілкування автора статті з посадовими особами органів місцевого самоврядування свідчить про їх обурення з приводу постійних вимог органів державної влади щодо надання різної інформації з приводу діяльності органів місцевого самоврядування. Зрозуміло, що стосовно делегованих повноважень такі вимоги є доречними, але, виходячи з того, що в сільських радах кількість штатних працівників часто від 3 до 5 одиниць, виникають певні труднощі з підготовкою та наданням інформації у визначені терміни. Вбачаємо, що виходом з даної ситуації має стати запровадження ефективної системи електронного цифрового підпису, що сприятиме розширенню використання

електронного документообігу. Усебічне використання електронного цифрового підпису дасть можливість не тільки спростити та прискорити документообіг між суб'єктами господарювання та зміцнити конкурентоспроможність вітчизняних підприємств, а й створити умови для розвитку експортно-імпортних операцій, електронної торгівлі, електронних банківських послуг, повномасштабного дистанційного навчання та надання медичних послуг із застосуванням новітніх інформаційних технологій. Окрім цього, впровадження електронного цифрового підпису закладе організаційно-технічну основу для надання електронних інформаційних послуг органами державної влади та органами місцевого самоврядування юридичним та фізичним особам з використанням інтернету.

До факторів розвитку населених пунктів слід віднести фактор відкритості та транспарентності місцевої влади. На наш погляд, тут мова має йти не лише про анонсування та висвітлення діяльності влади, вивчення громадської думки щодо актуальних питань місцевого значення та урахування її у процесі прийняття управлінських рішень, використання різноманітних способів оприлюднення інформації, власне зустрічей керівництва з громадою тощо. Йдеться про налагодження зворотного зв'язку з метою розкриття потенціалу громади, спрямованості її на кінцевий результат, оцінки позиції громадян, використання творчих здібностей людей у процесі свободи вибору шляхів розвитку. При цьому форми участі громадян можуть варіювати від консультацій, оцінки проектів рішень до права приймати рішення, коли відповідальність лежить на обох суб'єктах управлінської діяльності – органах влади і громадськості.

Велике значення для місцевої влади мають зв'язки з громадськістю, що дають можливість не тільки мати уявлення соціальних груп про діяльність влади, а й владі своєчасно коригувати ситуацію залежно від намічених цілей, соціальних змін, економічних обставин, конфліктних ситуацій тощо. У цьому контексті серйозним кроком на шляху до світових стандартів відкритості та доступності влади є впровадження Державної інформаційної системи електронних звернень громадян, завдяки якій кожен, зареєструвавшись, може звернутися до будь-якого органу державної влади зі своїми питаннями. Сформувавши і відправивши електронне звернення за допомогою системи, громадянин може у режимі on-line відслідковувати стан його опрацювання на кожному етапі. Упровадження Державної інформаційної системи електронних звернень громадян – ще один крок до з'ясування місцевих проблем і можливостей розвитку.

Сучасні реалії свідчать про необхідність згуртування громади для спільного вирішення питань соціально-економічного розвитку. Тому виникає потреба використання соціогуманітарної технології, спрямованої на забезпечення взаємодії таких понять, як територіальна ідентичність, територіальні інтереси, територіальна спільність. Йдеться про брендинг населених пунктів, тобто формування уявлення враження про них. Бренд населеного пункту – додатковий ресурс у вигляді соціальної стабільності, інвестицій, туризму, нових робочих місць тощо, що потрібен для підвищення конкурентоздатності та інноваційної спроможності населеного пункту, залучення ресурсів, привабливості бізнесу тощо.

Трансформація відносин власності в ринкову площину актуалізує необхідність розгляду такого фактору розвитку, як взаємодія із суб'єктами господарювання. На рівні населених пунктів у сфері підприємництва перебуває в тісній взаємодії дві системи – влада і бізнес, які взаємно впливають одна на одну. Суб'єкти господарювання – це платники податків, найбільш активний прошарок населення, спроможний відстоювати власні інтереси, частина громади, що за законами бізнесу прагне до отримання економічного зиску, а отже, до розвитку. З іншого боку, влада, прагнучи змін, має здійснювати управлінські впливи, виходячи зі знання природи регульованого об'єкта, на який спрямовані впливи, та з чіткого бачення бажаного майбутнього образу цього об'єкта, який планується досягти за допомогою певних регуляторів.

Головними рисами потенційного підприємця є вміння раціонально ризикувати, балансувати між реальними витратами і можливими вигодами, та здатність розробляти і впроваджувати новий конкурентоспроможний продукт. Регуляторна діяльність органів місцевого самоврядування, що здійснюється в межах відповідної державної політики, повинна стимулювати у підприємця вміння створювати нове, здатність до творення економічної ініціативи. На рівні населених пунктів взаємодія має перетворитись на певний адміністративно-виробничий процес розробки і запровадження загальних правил та умов поведінки, які дають змогу ефективно використовувати людський капітал громади і врівноважувати інтереси трьох суб'єктів – індивіда, громади і місцевої влади.

Т. Кравченко пропонує як шлях розвитку міжмуніципальне співробітництво, завдяки якому ОМС можуть започаткувати нові послуги, брати участь у проектах публічно-приватного партнерства, обмінюватись знаннями, розвивати некомерційні організації з передачею їм окремих функцій [3, с. 154]. Погоджуючись з автором, треба визнати, що асоціації органів місцевого самоврядування покликані вирішувати ті ж самі проблеми і при доопрацюванні та вирішенні кадрових, фінансових, організаційних питань можуть розкрити потенціал місцевого розвитку.

Базисом розвитку населених пунктів є природні ресурси, використання яких відповідно до законодавства України має здійснюватись за принципами сталого розвитку. “Європейська хартія міст і територій сталого розвитку”, прийнята в 1994 р. у датському місті Олборзі, визначає такі основні принципи сталого розвитку [8]:

- територіальні програми мають сприяти підтримці сталого розвитку природних систем (зокрема, темпи споживання не відтворювальних природних ресурсів не повинні перевищувати темпів їх заміни відтворювальними ресурсами, а темпи споживання відтворювальних ресурсів – темпи їх природного поповнення);
- розвиток економіки і суспільства повинен сприяти формуванню стилю життя, адекватного ідеям сталого розвитку;
- принципів рішення з розвитку території повинні враховувати думку людей, які там живуть;

- певна територія не повинна створювати екологічних проблем майбутньому населенню та сусіднім місцевостям;
- інвестиції мають сприяти підтримці природного капіталу, зниженню рівня експлуатації природних систем, збільшенню частки експлуатації відновлюваних ресурсів, ефективному використанню матеріальних та енергетичних ресурсів;
- землевпорядкування має сприяти підвищенню ефективності використання земель;
- організація транспорту має відбуватися шляхом розвитку суспільних видів транспорту, а також створенню умов для пішохідного та велосипедного пересування;
- засоби масової інформації повинні сприяти підвищенню відповідальності громадян як за місцеві екологічні проблеми, так і за збереження клімату планети;
- міське управління має розвиватися шляхом розвитку самоврядування і максимального залучення громадян до вирішення найважливіших проблем;
- повинна постійно діяти система мотиваційних інструментів, що сприяють вирішенню завдань сталого розвитку.

Убачаємо, що на рівні населених пунктів слід більш повно використовувати механізми максимального залучення громадян до вирішення природоохоронних проблем. Зокрема, органами місцевого самоврядування населених пунктів необхідно прийняти положення “Про самоврядний контроль за використанням та охороною природних ресурсів”, яке стимулюватиме та зобов’язуватиме природокористувачів дотримуватися вимог природоохоронного законодавства, дасть змогу залучити місцевих жителів до громадського контролю, сприятиме охороні та раціональному використанню природних ресурсів, платежі за користування якими мають стати джерелом поповнення місцевих бюджетів. Відтак, екологічний розвиток як компонент населених пунктів, будучи індикатором гармонійності існування людини в природі, набуває особливого значення, є невід’ємною складовою сталого розвитку територій.

Даний перелік факторів розвитку населених пунктів не є вичерпним, оскільки такі фактори можна деталізувати. Наприклад, для міст – обласних центрів додати інноваційний фактор, для сіл та селищ – потужним двигуном розвитку може бути кооперація сільськогосподарських виробників. У цілому важливо відмітити, що підґрунтям для кожного з наведених факторів розвитку населених пунктів мають бути законодавчі акти, їх організаційне та фінансове забезпечення, щоб гарантувало можливість розвитку територій і складає перспективи подальших наукових розвідок.

Література:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
2. *Заблоцький В.* Ціннісні конструкти Європейської Хартії місцевого самоврядування та політико-ментальні чинники їх імплементації в українських умовах / *В. Заблоцький* // Держава і регіони. Серія : Державне управління. – 2013. – № 2. – С. 146–151.

3. Кравченко Т. Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в сільській місцевості / Т. Кравченко // Держава і регіони. Серія : Державне управління. – 2013. – № 2. – С. 152–158.

4. Миронова Т. Л. Управління розвитком регіону : навч. посіб. / Т. Л. Миронова та ін. – К. : Центр. навч. літ-ри, 2006. – 328 с.

5. Проект Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://minregion.gov.ua/ attachments/content-attachments/995/Концепція.pdf](http://minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/995/Концепція.pdf).

6. Рекомендації одинадцятого фінансово-економічного форуму “Енергоефективність бюджетних витрат – шлях до економічного процвітання” [Електронний ресурс] // Офіційний сайт інституту бюджету та соціально-економічних досліджень. – Режим доступу : <http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/F&E%20Forums/11%20forum/Rocommendations.pdf>.

7. Сігітова Н. Чимало завдань, висунутих Земельним кодексом, ми заклали у свою регіональну програму ще раніше / Н. Сігітова // Землепорядний вісник. – 2013. – № 12. – С. 7–11.

8. 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. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.sustainable-cities.eu/upload/pdf_files/ac_russian.pdf.

9. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2003. – Т. 4. – 736 с.

Надійшла до редколегії 20.01.2014 р.

УДК 352.07

М. В. ГОНЧАРЕНКО

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

Узагальнено теоретичні підходи до визначення сутності сталого розвитку. Доведено, що сталий розвиток території залежить від збалансування економічних, соціальних та екологічних факторів і спрямований на задоволення потреб нинішнього і майбутніх поколінь людей. Визначено, що головною метою сталого розвитку території є забезпечення накопичення його ресурсних можливостей для проведення розширеного відтворення і підвищення рівня добробуту населення без шкоди довкіллю. Систематизовано принципи формування моделі сталого розвитку території.

Ключові слова: сталий розвиток, територія, сталий місцевий розвиток, економіка, соціальна сфера, екологія, задоволення потреб людей.