

В Україні (до початку періоду незалежності) існувало дві форми системи державної виконавчої влади на територіальному рівні: міністеріальська (в імперський період) та модель єдиного органу, пов'язана з розвитком єдиного органу державної виконавчої влади загальної компетенції на територіальному рівні (радянський період). Сучасний етап розвитку системи виконавчої влади на територіальному рівні характеризується неприродним поєднанням цих двох моделей.

Однак ефективність реалізації функцій державної виконавчої влади на територіальному рівні не може бути забезпечено без відповідних змін загальної організаційної моделі публічної влади та політики органів місцевого самоврядування, пріоритетом якої має бути чітке розмежування їхніх функцій і компетенції, закріплення на законодавчому рівні механізмів розв'язання виниклих конфліктів, забезпечення взаємодії цих органів з державними органами.

Список використаних джерел

1. Державне управління: основи теорії, історія і практика: навч. посіб./В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи; за заг. ред. П. І. Надолішнього, В. Д. Бакуменка. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. 394 с.
2. Мамонов І. Л. Публічне управління, державне управління, соціальна політика та місцеве самоврядування як складові соціального управління. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej16/txts/12MILSSU.pdf>.
3. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України/Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін.; Швейцар.-укр. проект "Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO". Київ: Софія, 2012. 128 сї.
4. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні". URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/>.
5. Жерліцин Д. К. Місцеве самоврядування як функціональний механізм надання якісних послуг населенню. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2011-2/doc/3/06.pdf>.
6. Напрями вдосконалення системи публічної адміністрації в частині розподілу функцій між органами державної влади та органами місцевого самоврядування": аналіт. записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/623/>.
7. Парламентські процедури. Посібник для депутатів місцевих рад та активістів громад. URL: <http://ipo.org.ua/wp-content/uploads/2015/06/web2.pdf>.
8. Щодо активізації взаємодії організацій громадянського суспільства із органами державної влади: аналіт. записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/881/>.

Надійшла до редколегії 31.10.2016 р.

УДК 352.07

СПРОМОЖНІСТЬ ГРОМАД В АСПЕКТІ ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНОЇ ІДЕНТИФІКАЦІЇ

Ольшанський О. В.,

к. держ. упр., доцент,

*начальник Фонду комунального майна Северодонецької міської ради Луганської обл.,
м. Северодонецьк*

Обґрунтовано конфігурацію спроможності територіальної громади в аспекті теоретико-прикладної ідентифікації – з'ясовано її складові, окреслено їхнє співвідношення. Визначено внутрішню та зовнішню спроможність громади, охарактеризовано основні компоненти кожної частини.

Ключові слова: громада, спроможність, конфігурація, внутрішня спроможність, зовнішня спроможність.

Olshanskyi O. V.,

PhD in Public Administration, Associate Professor,

Head of Municipal Property Fund of Severodonetsk City Council of Luhansk Region, Severodonetsk

COMPETENCE OF COMMUNITIES IN TERMS OF THEORETICAL AND APPLIED IDENTIFICATION

In the article the configuration of territorial community capacity was substantiated in terms of theoretical and applied identification, its components were clarified, and their ratio was outlined. Internal and external capacity of the community was determined, the main components of each part were described.

Key words: community, capability, configuration, internal capacity, external capacity.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України у квітні 2014 р., спрямована на посилення правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, а також утворення шляхом об'єднання таких територіальних громад, які були б здатними самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування, згідно з якою саме спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати управління суттєвою часткою суспільних прав в інтересах місцевого населення розкриває сутність місцевого самоврядування [2; 3].

Із прийняттям Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” в Україні розпочався процес реформування місцевого самоврядування шляхом формування нових – об'єднаних – територіальних громад. Проте, як показує досвід 2015 р., зі 159 новоутворених громад, які на нових основах формували місцеві бюджети на 2016 р., лише 34 виявилися спроможними до фінансової самодостатності, а інші 125 залишилися дотаційними, тобто неспроможними самостійно вирішувати питання місцевого значення. Вважаємо, що однією з основних причин такого становища є той факт, що в основі формування більшості об'єднаних громад бажання жителів самим забезпечувати життєдіяльність своїх територій превалювало над можливостями власного ресурсного потенціалу, що свідчить про існування проблеми забезпечення спроможності територіальних громад і актуалізує її дослідження.

В останні роки “наріжним” поняттям, що фігурує майже в усіх документах, пов'язаних із децентралізацією та реформуванням місцевого самоврядування, є спроможність територіальних громад. Між тим більшу частину публікацій, що пов'язані з цією тематикою, присвячено переважно питанням фінансового забезпечення функціонування територіальних громад (С. Сембер, О. Чубарь і К. Машіко; І. Сторонянська і А. Пелехатий та ін.). Достатньо широко також обговорюються питання правової спроможності громад. Зокрема, у рамках реалізації проекту міжнародної технічної допомоги “Доступна та якісна правова допомога в Україні”, що фінансується Міністерством міжнародних справ Канади та упроваджується Канадським бюро міжнародної освіти у партнерстві з Координаційним центром з надання правової допомоги, у жовтні поточного року в м. Харкові було проведено міжнародну конференцію “Посилення правової спроможності громад”. Означене питання розглядалося в контексті розвитку безоплатної правової допомоги та можливостей імплементації міжнародного досвіду для підвищення ефективності цього процесу [6]. Проте поки що відсутні комплексні дослідження спроможності територіальних громад у контексті наукового дискурсу.

Навіть в аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень, присвяченій проблемам та перспективам територіальної громади як базової ланки адміністративно-територіального устрою, незважаючи на наявність розділу “Концептуальні засади формування спроможних територіальних громад як базової ланки адміністративно-територіального устрою” не надається трактування поняття “спроможна громада”. Лише відзначається, що “методологічною базою <...> формування самодостатніх територіальних громад можуть стати положення теорії колективних дій, теорії фіскальної децентралізації, теорії соціальної самоорганізації тощо” [10].

Метою цієї статті є визначення конфігурації поняття “спроможність територіальної громади” з позицій її теоретико-прикладної ідентифікації.

Методика формування спроможних громад, затверджена постановою Кабінету Міністрів України 8 квітня 2015 р. № 214 (зі змінами) визначає спроможними ті “територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об’єднання *здатні* самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров’я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці” [4].

У практичному посібнику з питань формування спроможних територіальних громад надається звужене визначення поняття “спроможна громада”: “...громада, у якій місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є *достатніми* для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади” [7].

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови “спроможний” визначається як такий, “який має здатність виконувати, здійснювати, робити і т. ін. що-небудь”, а поняття “спроможність” пояснюється за допомогою категорії “здатність”: “...спроможність – це здатність до здійснення чого-небудь; наявність умов, сприятливих для чого-небудь, обставин, які допомагають чомусь; можливість” [1].

У семантичному аспекті спроможність громади дійсно означає здатність виконувати функції, покладені законодавством безпосередньо на громаду та на органи місцевого самоврядування щодо забезпечення її життєдіяльності та розвитку. Проте з наукової точки зору потребує з’ясування, з чого саме формується спроможність громади; виявлення факторів, які на неї впливають; обґрунтування її складових частин тощо.

Отже, фундаментальним посилом при цьому має бути адекватність завдань і можливості виконання їх, що спирається на потенціал громади як сукупність ресурсів. При цьому слід відзначити, що потенціал громади в цьому контексті необхідно досліджувати за двома підставами: 1) з позицій формування потенціалу – наявних джерел і перспективних шляхів його наповнення ресурсами; 2) з позицій наявних повноважень щодо розпорядження усіма видами ресурсів громади. Іншими словами, спроможність громади визначається не лише кількістю і якістю ресурсів, якими вона володіє (внутрішнє середовище), а й межами права розпоряджатися – вузькими або широкими (зовнішнє середовище). Виходячи з цього, доцільно конфігурацію спроможності громади, як окреслення її складових та визначення їхнього співвідношення, подати в синтезованому вигляді – як дві частини одного цілого: внутрішню спроможність та зовнішню спроможність, що схематично зображено на рис. 1.

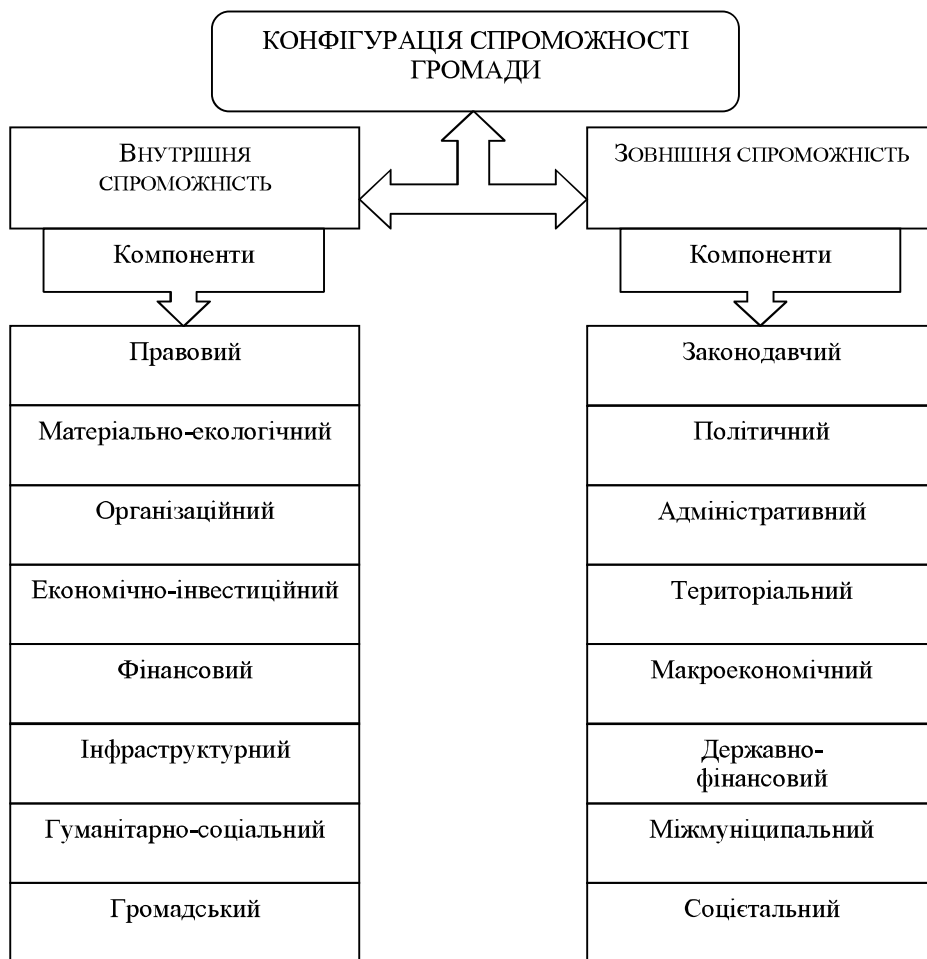


Рис. 1. Схематичне зображення конфігурації спроможності територіальних громад (авторська розробка)

Внутрішня спроможність характеризується ресурсним забезпеченням територіальної громади. У попередніх публікаціях автора було запропоновано ресурсне забезпечення тлумачити як сукупність методів, засобів і заходів органів влади щодо створення умов для найповнішого задоволення потреб територіальної громади, гарантування збалансованості завдань органів публічного управління та ресурсів, наявних для їхнього виконання (оскільки слово “забезпечувати” передбачає задовольняти чийсь потреби в чому-небудь). Тобто в кожній територіальній громаді формується певна ресурсна платформа як сукупність основних її компонентів – видів ресурсів, пов’язаних між собою у процесі забезпечення функціонування та розвитку території [5].

Зовнішня спроможність фактично є віддзеркаленням державної політики щодо місцевого самоврядування, співвідношення централізації та децентралізації, стану економічного і соціального розвитку країни, наповненості і збалансованості державного бюджету, рівня розвитку громадянського суспільства.

Перш за все в конфігурації спроможності громади необхідно виокремити її внутрішню спроможність, що містить такі компоненти:

– правовий – як здатність громади в цілому користуватися своїми правами щодо вирішення питань функціонування та розвитку місцевої спільноти, так й здатність окремих громадян використовувати правові інструменти для вирішення особистих проблем (вищезгаданий Проект “Доступна та якісна правова допомога” з посиланням на Дж. Сороса (George Soros. 2013. “Legal Empowerment, Justice, and Development” Justice Initiatives: Open Society Initiatives, 1) визначає посилення правової спроможності “однією з передових сучасних концепцій, спрямованих на розвиток демократії” [6]);

– матеріально-екологічний – потужність комунальних підприємств, можливості використання земельних та інших природних ресурсів, стан навколишнього середовища;

– організаційний – оптимальна організаційна структура органів місцевого самоврядування в громаді, наявність справжнього лідера та управлінців відповідної кваліфікації;

– економічно-інвестиційний – бізнес-середовище, інвестиційна привабливість;

– фінансовий – існування стабільних джерел надходжень до місцевого бюджету, достатніх для фінансування поточних і капітальних видатків;

– інфраструктурний – дороги, споруди, інженерні комунікації (кабелі та лінії електропередачі, газо-, тепло-, водопостачання і водовідведення), транспортна мережа, зв’язок тощо;

– гуманітаро-соціальний – мережа закладів освіти, охорони здоров’я, культури, фізичної культури і спорту;

– громадський – рівень партисипативної демократії, механізми громадської співучасті.

Зовнішня спроможність громади характеризується такими компонентами:

– законодавчий – визначення сфери діяльності органів місцевого самоврядування (кола питань місцевого значення), розподіл повноважень у системі публічного управління між органами державного управління та органами місцевого самоврядування тощо;

– політичний – зусилля щодо консолідації суспільства, наявність політичної волі влади щодо посилення ролі місцевого самоврядування в суспільному розвитку;

– адміністративний – здійснення не тільки демократичної децентралізації, а також деконцентрації в системі державного управління;

– територіальний – усунення недоліків чинного територіального устрою, забезпечення повсюдності місцевого самоврядування;

– макроекономічний – стан економічного і соціального розвитку країни у цілому (рівень ВВП на одну особу, рівень інфляції, безробіття тощо);

– державно-фінансовий – збалансованість державного бюджету, механізм формування міжбюджетних відносин;

– міжмуніципальний – розвиненість міжмуніципального співробітництва (співробітництва територіальних громад – за даними Мінрегіону України станом на 24 листопада 2016 р. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад містить лише 60 позицій, хоча в країні майже 11 тис. громад [9]);

– соціетальний – характеристика суспільства як системи зі складною мережею колективів і груп (соціальних страт), які мають різний статус і відіграють різну роль у життєдіяльності суспільства, але знаходяться у взаємозв’язку і взаємодіють цілісно (системний розвиток суспільства).

Слід підкреслити, що вплив компонентів зовнішньої спроможності на внутрішню спроможність громад може бути як позитивним, так і негативним, причому нерідко цей вплив виявляється значним.

Сьогодні мають місце недоліки в законодавчому забезпеченні створення спроможних громад – поки що відсутній механізм приєднання до вже створеної об'єднаної громади інших громад, ускладнено процес об'єднання територіальних громад навколо міст обласного значення, не надано повноважень розпоряджатися всіма землями на всій території об'єднаної громади, у т. ч. й поза межами населеного пункту, тощо.

Окрім того, на жаль, нерідкими є випадки, коли місцеві органи виконавчої влади гальмують процес об'єднання громад через зволікання підготовки внесення змін до перспективних планів формування спроможних громад в областях у випадку, якщо реальний варіант добровільного об'єднання громад не відповідає затвердженому плану, що, у свою чергу, призводить до несвоєчасного подання (або взагалі до неподання) звернення до Центральної виборчої комісії стосовно призначення перших виборів у таких громадах – негативно “спрацьовує” адміністративний фактор.

У зв'язку з цим неоднозначними (у системі факторів “позитив – негатив”) вважаємо положення проекту Державного бюджету України на 2017 р. стосовно розмежування між державою і громадою сфери відповідальності щодо утримання загальноосвітніх навчальних закладів (за рахунок коштів державного бюджету – утримання педагогічного персоналу, за рахунок місцевих бюджетів та додаткової дотації – обслуговуючого персоналу та інші видатки з утримання закладів), а також передачу на фінансування за рахунок коштів місцевих бюджетів та додаткової дотації видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв закладів охорони здоров'я. Важко погодитися й з тим, що в 2017 р. не передбачається здійснювати за рахунок коштів державного бюджету витрати на надання пільг з послуг зв'язку, інших передбачених законодавством пільг та компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян [8].

З іншого боку, з державного бюджету у 2016 р. об'єднаним територіальним громадам виділено субвенцію на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у загальній сумі 1,0 млрд грн, здійснюється підтримка місцевих ініціатив за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку, тобто в наявності – позитивний вплив ззовні фінансового фактору.

Отже, прийняттю рішення щодо об'єднання територіальних громад, безумовно, має передувати проведення комплексного оцінювання стану громад – потенційних учасників об'єднання за компонентами їхньої внутрішньої спроможності на підставі розрахунку сукупності демографічних, економічних, фінансових та інших показників, а також формування профілю спроможності майбутньої громади, що надасть можливість сформувати громаду, реально спроможну мобілізувати внутрішні резерви і самостійно, за рахунок власних ресурсів вирішувати питання місцевого значення щодо найповнішого задоволення спільних потреб жителів та забезпечення сталого розвитку громади. Важливу роль при цьому має відігравати держава як формальний інститут, що регулює суспільні відносини шляхом видання актів застосування права, що є обов'язковими для виконання усіма суб'єктами. Саме синергія взаємодії держави і громади дає можливість забезпечити реальну спроможність територіальних громад. У зв'язку з цим перспективами подальших розвідок має стати вдосконалення механізмів взаємодії держави і громади в площині забезпечення спроможності територіальних громад щодо вирішення питань місцевого значення.

Список використаних джерел

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови. 7-ме вид./уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2009. 1736 с.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування: ратифіковано Законом України від 15 лип. 1997 р. № 452/97-ВР. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036/
3. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні/схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р// Офіц. вісн. України. 2014. № 30. Ст. 831.
4. Методика формування спроможних громад/затв. Постановою Кабінету Міністрів України 8 квіт. 2015 р. № 214 (зі змінами). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п/>
5. Ольшанський О. В. Ресурсне забезпечення розвитку території: двовимірний підхід// Публічне управління: теорія та практика: зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. Харків: ДокНаукаДержУпр. 2013. Вип. 4 (16). С. 220–225.
6. Офіційний сайт Проекту “Доступна та якісна правова допомога в Україні”. URL: <http://qala.org.ua/uk/>
7. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад. Проект USAID ДІАЛОГ. Київ: АМУ, 2015. 40 с.
8. Проект Закону України “Про Державний бюджет України на 2017 рік” (реєстр. № 5000) від 15 верес. 2016 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60032/
9. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад. URL: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reyestr/>
10. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. Київ: НІСД, 2016. 61 с.

Надійшла до редколегії 08.11.2016 р.

УДК 352.07

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ У ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Фоміцька Н. В.,

*к.держ.упр., доц., завідувач кафедри публічного управління та адміністрування,
Інститут підготовки кадрів Державної служби зайнятості України,
м. Київ*

Розкрито теоретичні основи процесу децентралізації та доведено його вплив на якісні зміни інституцій публічного управління на місцевому рівні, встановлено взаємозв'язок між поняттями “централізація” та “інституціоналізація”.

Ключові слова: централізація, інституціоналізація, модель публічного управління, самовряд-на інституція, територіальна громада.

Fomitska N. V.,

*PhD in Public Administration, Associate Professor,
Head of Public Management and Administration Department,
Institute of Personnel Training of the State Employment Service of Ukraine, Kyiv*

THE INSTITUTIONALIZATION IN THE PROCESS OF POWER DECENTRALIZATION

The paper explores the theoretical basis of decentralization process and provides evidence of its impact on qualitative changes in public administration institutions at the local level; interrelation between the notions of ‘centralization’ and ‘institutionalization’ is proven.

Key words: centralization, institutionalization, public administration model, self-governed institution, territorial community.