

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

УДК 332.1

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ДОБРОВІЛЬНИХ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНИХ ОБ'ЄДНАНЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ МОДЕЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУ

Андрушків Б. М.,

*д.е.н., проф., заслужений діяч науки і техніки України,
завідувач кафедри менеджменту інноваційної діяльності та підприємництва,
Тернопільський національний технічний університет імені Івана Пулюя,
м. Тернопіль*

Кирич Н. Б.,

*д.е.н., проф., завідувач кафедри менеджменту у виробничій сфері,
Тернопільський національний технічний університет імені Івана Пулюя,
м. Тернопіль;*

Латинін М. А.,

*д.держ.упр., проф.,
завідувач кафедри економічної політики та менеджменту,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків;*

Погайдак О. Б.,

*д.е.н., старший науковий співробітник,
Тернопільський національний технічний університет імені Івана Пулюя,
м. Тернопіль;*

Співак С. М.,

*к.е.н., доцент кафедри бухгалтерського обліку та аудиту,
Тернопільський національний технічний університет імені Івана Пулюя,
м. Тернопіль*

Розглянуто особливості формування конкурентоспроможної системи місцевого самоврядування шляхом добровільного об'єднання територіальних громад. Уточнено сутність поняття "конкурентоспроможна територіальна громада". Проаналізовано основні проблеми, що виникають на шляху становлення добровільних об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації. Запропоновано алгоритм та модель, які забезпечить посилення конкурентоспроможності добровільних об'єднань територіальних громад з урахуванням регіональних особливостей та європейських стандартів.

Ключові слова: конкурентоспроможність, добровільне об'єднання територіальних громад, система місцевого самоврядування, модель, децентралізація, податки та збори.

Andrushkiv B. M.,

*Doctor of Economics, Full Professor, Honored Worker of Science and Technology of Ukraine,
Head of Management of Innovational Activity and Entrepreneurship Department, TNTU, Ternopil;*

Kyrych N. B.,

*Doctor of Economics, Full Professor, Head of Management of Production Sphere Department,
TNTU, Ternopil;*

Latynin M. A.,

*Doctor of Public Administration, Full Professor,
Head of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv;*

Pohaidak O. B.,

Doctor of Economics, Senior Researcher, TNTU, Ternopil;

Spivak S. M.,

PhD in Economics, Associate Professor of Accounting and Audit Department, TNTU, Ternopil

FEATURES OF FORMING COMPETITIVE VOLUNTARY ASSOCIATIONS OF TERRITORIAL COMMUNITIES UNDER DECENTRALIZATION: PROBLEMS AND PROSPECTS OF PROCESS MODELING

In the article features of formation of competitiveness of the local government system based on voluntary association of communities. Clarified the essence of the concept of "competitive local community." Analyzed the main problems arising in the establishment of voluntary associations of communities under decentralization. The proposed algorithm and model that will ensure the strengthening of competitiveness voluntary association of communities taking into account regional peculiarities and European standards.

Key words: competitive capability, voluntary association territorial communities, system local government, model, decentralization, taxes and fees.

Тема децентралізації влади, адміністративно-територіальної реформи удосконалення органів місцевого самоврядування, формування об'єднання територіальних громад нині є однією з визначальних у соціально-економічному житті кожного регіону і країни в цілому, оскільки від формування якісної системи місцевого самоврядування залежить збалансований розвиток регіону та усєї економіки держави. Дійова модель управління не задовольняє потреб суспільства: не забезпечує створення сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, захисту її прав, надання населенню кваліфікованих, високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях, не створює сприятливого економічного клімату, що призводить до значного дисбалансу між окремими територіальними громадами.

Вивчення питань розвитку територіальних громад неможливе без дослідження їхньої конкурентоспроможності. Відповідно до Закону України "Про об'єднання територіальних громад" та Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої Урядом, визначено основний напрям реформи децентралізації – створення добровільних об'єднань територіальних громад. Проте формування конкурентоспроможних та самостійних громад можливе лише за наявності достатніх ресурсів та ефективного використання їх. При цьому основними ресурсами територіального об'єднання є виробничий потенціал (наявність виробничих підприємств, земель сільськогосподарського призначення та природних ресурсів) та фінансове забезпечення адміністративного утворення. Власне кажучи, забезпеченість фінансовими ресурсами дозволяє ефективно використовувати всі ці та інші ресурси територіального об'єднання. Таким чином, розвитку територіальних громад повинен базуватися на принципах конкурентоспроможності, що

буде запоруку успішного реформування системи місцевого самоврядування в Україні.

Ці та інші обставини зумовляють своєчасність та актуальність проблеми посилення конкурентоспроможності територіальних громад шляхом реалізації відповідної моделі.

Вагомий внесок у формування теоретико-методологічних засад конкурентоспроможності регіону внесли такі зарубіжні та вітчизняні вчені, як І. Ансофф, А. Воронкова, П. Друкер, Ю. Іванов, М. Латинін, М. Кизим, С. Клименко, М. Портер, В. Пономаренко, В. Порожня, А. Ткачук, О. Тридід, Р. Фатхудинов, Ю. Ульянченко, С. Хамініч, Й. Шумпетер та ін. У працях зазначених науковців розглянуто сутність конкурентоспроможності регіону, види конкурентних переваг та механізми їхнього формування, конкурентні стратегії, методи оцінювання конкурентоспроможності регіону тощо. Проте подальших досліджень вимагають питання щодо визначення складу податків та зборів, котрі надходитимуть до бюджетів об'єднаних територіальних громад, управління фінансовими ресурсами територіальних громад, формування комплексної соціально-економічної стратегії розвитку територій.

Метою цієї статті є визначення основних проблем, що стоять на шляху ефективного реформування системи місцевого самоврядування, розроблення моделі формування добровільних конкурентоспроможних об'єднань територіальних громад та алгоритму дій, котрі необхідно здійснити для ефективного реалізації реформи децентралізації та посилення економічної спроможності об'єднаних територіальних громад.

Необхідність проведення реформи місцевого самоврядування викликана низкою причин. Через велику подрібненість територіальних громад, відсутність власних можливостей розвитку, старіння населення, значний відтік економічно активної його частини поглиблюються проблеми економічно-соціального розвитку, зокрема надання громадянам, насамперед із сільської місцевості, якісних послуг, забезпечення конституційного права на працю тощо, відповідальність за які несуть органи місцевого самоврядування.

Необхідність постійної підтримки малочисельних громад з використанням системи дотацій стримує розвиток сіл, селищ та малих міст. Це спричиняє зростання чисельності міського населення, розширення меж міст, ускладнення вирішення проблем забезпечення мешканців відповідною інфраструктурою, соціальними послугами. Усе це потребує, з одного боку, розширення повноважень органів місцевого самоврядування, а з іншого – упровадження ефективних механізмів контролю ефективного використання місцевих ресурсів з боку членів їхніх територіальних громад.

Суттєвого вдосконалення потребує і система територіальної організації, реформування якої має спрямовуватись на підвищення ефективності управління суспільним розвитком, забезпечення конкурентоспроможності нових адміністративних утворень [1].

Конкурентоспроможність добровільних об'єднань територіальних громад є багатогранною категорією, що відбиває сукупність порівняльних переваг у різних сферах (економічній, технологічній, інноваційно-інвестиційній, ресурсній тощо), поєднання яких формує стійкі позиції на певному ринку чи в певних сферах у відповідний період часу. Конкурентоспроможність громади формується завдяки ефективному використанню та управлінню

виробничого, фінансового, науково-технічного, інноваційно-інвестиційного, майнового, кадрового потенціалу. Тому формування територіальної громади повинне перш за все базуватися на принципах рівномірного розподілу, щоб заздалегідь виключити можливість створення неефективних, неспроможних об'єднань територіальних громад, які не зможуть забезпечити розвиток адміністративно-територіального утворення. Таким чином, конкурентоспроможною територіальною громадою є така громада, у якій місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для самостійного забезпечення соціально-економічного розвитку як у короткостроковій, так і в довгостроковій перспективі.

Проте необхідно також зазначити реальні проблеми, що сповільнюють процес не лише реформування, але і становлення.

По-перше, до цього часу так і не було ухвалення змін до Конституції України в частині децентралізації, які б виступали гарантією реформ.

По-друге, для того щоб отримати фінансування з Державного фонду регіонального розвитку на проекти розвитку місцевої інфраструктури, Урядом встановлений термін затвердження перспективних планів. Проте, у зв'язку з політичними впливами, складним механізмом створення об'єднаних громад простіше "підганяти" план під об'єднання громад, а не навпаки – об'єднуватися відповідно до плану. І така практика руйнує саму ідею розроблення перспективних планів як документа, що окреслює межі саме спроможних територіальних громад. У зв'язку з цим виникає ризик, що окремі регіони та обласні державні адміністрації намагатимуться в стислі терміни сформувані перспективний план добровільного об'єднання територіальних громад (далі – Перспективний план) без проведення ґрунтовного аналізу такого об'єднання, громадських слухань та роз'яснювальної роботи в кожних громадах, які підлягають об'єднанню. Процес розроблення Перспективних планів повинен проводитися з урахуванням усіх важливих інфраструктурних, економічних, культурних, історичних факторів, оскільки невважений підхід до процесу об'єднання громад може дискредитувати весь процес децентралізації та підірвати довіру населення до реформи.

По-третє, в окремих обласних регіонах склалася ситуація, коли територія районів охоплена об'єднаними територіальними громадами. Тим часом паралельно існують районні ради та районні адміністрації, які більше не представляють спільні інтереси громад.

По-четверте, існує брак досвіду.

Ще однією проблемою є об'єднання громад у районах компактного розселення етнічних меншин. Цей пункт особливо актуальний для окремих регіонів України, наприклад в умовах Одеської, Закарпатської чи Чернівецької областей, де поряд знаходяться населені пункти, у яких проживають представники болгарської, молдавської, румунської та інших меншин. Очікувано, що в цих районах можливий активний спротив об'єднанню громад.

Для пришвидшення процесу реформування необхідно перш за все активізувати інформаційну кампанію з роз'яснення суті адміністративно-територіальної реформи, переваг, які отримає громада від об'єднання. Але на практиці до громад доноситься лише розпорядження голів районних державних адміністрацій, у яких ідеться про те, які села до якої об'єднаної громади будуть належати.

Враховуючи вищесказане, нами запропонована модель посилення конкурентоспроможності добровільного об'єднання територіальних громад (рисунок).

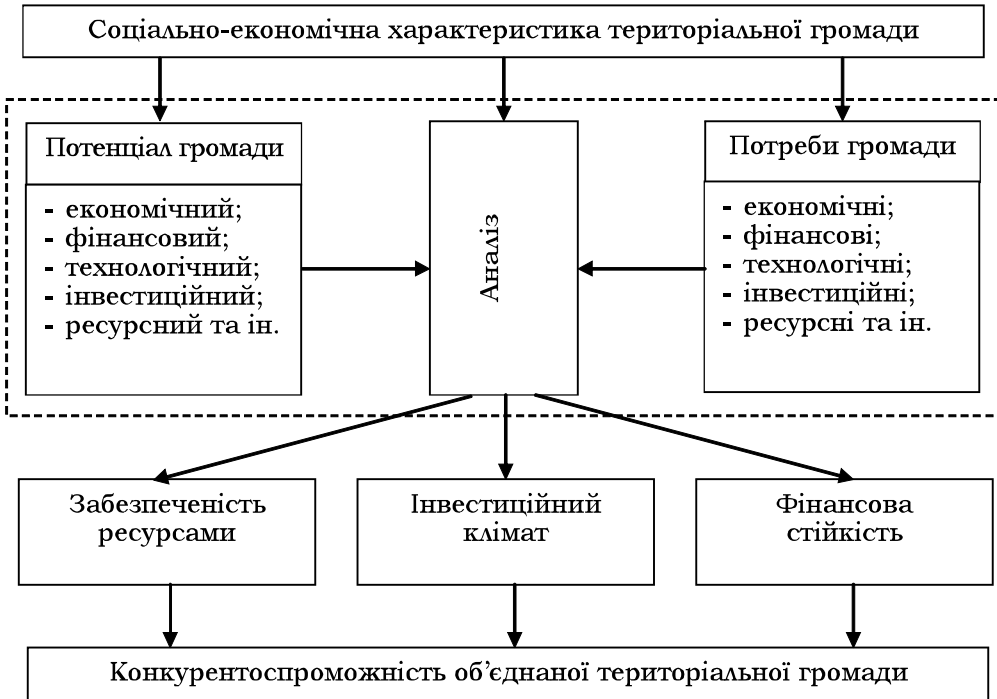


Рисунок. Модель посилення конкурентоспроможності добровільних об'єднань територіальних громад

У ході адміністративно-територіальної реформи проблемі забезпечення конкурентоспроможності новоутворених добровільних об'єднань територіальних громад необхідно приділити особливу увагу. Зокрема, на першому етапі необхідно проаналізувати соціально-економічний потенціал територіальної громади, провести аналіз додаткових бюджетних повноважень та джерел бюджетних доходів, що повинні забезпечити стабільне функціонування громади.

На наступному етапі потрібно визначити потреби для забезпечення стабільності новоутвореної громади в усіх сферах життєдіяльності.

У процесі порівняння потенційних можливостей об'єднаної територіальної громади з її потребами визначається її конкурентоспроможність.

Забезпечення конкурентоспроможності територіальної громади залежить від ефективності реалізації комплексу завдань місцевого розвитку, а саме:

- забезпечення формування ефективного розвитку соціальної, виробничо-транспортної інфраструктури, ефективного використання ресурсів;
- забезпечення розвитку підприємництва з боку органів місцевого самоврядування;
- забезпечення територіальної громади фінансовими ресурсами та їхньої відповідності до наявних потреб;

- нарощення виробничого потенціалу території;
- забезпечення стабільності розвитку в довгостроковій перспективі;
- формування та покращання інвестиційного клімату для залучення зовнішніх інвестицій;
- забезпечення прозорості використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування, упровадження системи моніторингу та звітності перед громадою.

Відповідно до прийнятих Закону України “Про об’єднання територіальних громад” та Методики формування спроможних територіальних громад, спрямованих на вирішення питання “запровадження правових засад формування спроможних територіальних громад шляхом підвищення їх фінансової та економічної спроможності” [2], визначено умови об’єднання територіальних громад, відповідно до яких разом із повноваженнями вони отримують необхідні кадрові, фінансові та інфраструктурні ресурси.

До повноважень, які отримують об’єднані громади, відносяться:

- планування розвитку громади та формування бюджету;
- розвиток економіки, підприємництва, залучення інвестицій;
- управління земельними ресурсами, надання дозволів на будівництво;
- розвиток місцевої інфраструктури: утримання та будівництво доріг, благоустрій території;
- організація пасажирських перевезень на території громади.

Також об’єднані громади отримують увесь спектр повноважень, що їх сьогодні мають міста обласного значення.

На виконання вищеперелічених повноважень громада отримує такі основні надходження від податків та зборів:

- 60 % податку з доходів;
- 25 % екологічного податку;
- 5 % акцизного податку з реалізації суб’єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизними товарами;
- 100 % єдиного податку, у т. ч. єдиний податок з сільськогосподарських товаровиробників;
- 100 % податку на прибуток підприємств;
- 100 % податку на майно (нерухомість, земля, транспорт);
- плата за надання адміністративних послуг;
- надходження від орендної плати за користування майном комунальної власності;
- рентні плати за користування надрами, за спеціальне використання води та водних об’єктів, лісових ресурсів;
- орендна плата за водні об’єкти [5].

Згадані податкові надходження (за наявності виробничих та інших ресурсів) дозволять містам і селам вирішувати проблеми, які не вирішувалися роками. Ремонтувати дороги, розвивати сільське господарство, приводити до ладу школи і дитячі сади, амбулаторії, лікарні. Нарешті, зробити освітлення на вулицях, провести водопроводи і оснастити газом цілі райони, а також безпосередньо залучати кошти з метою створення заводів і фабрик з новими робочими місцями.

Таким чином, реалізація адміністративно-територіальної реформи та бюджетної децентралізації функцій регіональних органів управління передбачає розширення прав органів влади територіальної громади

та зміцнення її фінансової самостійності. Для ефективного виконання поставлених завдань держава повинна:

1. Внести зміни до Конституції України в частині децентралізації та чітко визначити структуру розподілу повноважень об'єднаних територіальних громад.

2. Забезпечити можливість громадам управляти власними ресурсами (природними, матеріальними та фінансовими), для ефективного планування розвитку території.

3. Надання громадам додаткових ресурсів для реалізації загальнодержавних проектів на їхніх територіях.

З іншої сторони децентралізація влади – це не одновекторний процес. Це – одночасне посилення трьох її складових:

1. Передача повноважень.

2. Передача ресурсів.

3. Передача відповідальності за їх ефективне використання.

Загалом забезпечення високого рівня конкурентоспроможності адміністративно-територіальних одиниць залежить від виконання поставлених завдань у реформуванні різних сфер управління та економіки. Добровільне об'єднання територіальних громад є запорукою переходу місцевого самоврядування на якісно новий рівень, це крок уперед, що довів свою ефективність у Польщі та в інших розвинених країнах, а в ситуації, коли більшість розрізнених громад не є економічно самодостатніми, їхнє об'єднання – чи не єдиний шлях до розвитку територій [4].

Отже, на даний час в умовах адміністративно-територіальної реформи, децентралізації управління та забезпечення територіальних громад передається значний фінансовий ресурс, ефективне використання якого дає можливість досягнення відповідного рівня конкурентоспроможності територіальних утворень. Адміністративно-територіальна реформа на сьогодні є ключовою серед усіх реформ, котрі відбуваються в державі, оскільки від її ефективності буде залежати подальше запровадження інших економічних, політичних, соціальних реформ. Децентралізація влади в Україні має відбуватися за європейськими стандартами. Саме це дозволить більш ефективно управляти розвитком територіальної громади, прозорість рішень зробить громади привабливими для інвесторів, що забезпечить економічний розвиток та нові робочі місця. У громадян, особливо в молоді, нарешті з'явиться можливість для реалізації власного потенціалу в тому місці, де вони народилися та вирости.

Список використаних джерел

1. Вахович І. М., Камінська І. М. Фінансова спроможність регіону: діагностика та механізми забезпечення / Луцький нац. техн. ун-т. Луцьк, 2008. 298 с.
2. Михайлів Г. Фінансова спроможність соціально-економічного розвитку регіональних суспільних систем // Економічний аналіз. № 7. 2010. С. 97–99.
3. Конкурентоспроможність територій: наук.-практ. посіб. / А. Ткачук, В. Толкованов, С. Марковський та ін. Київ: Легальний статус, 2011. 252 с.
4. Стратегія розвитку адміністративного району. (Концептуальні засади організації соціально-економічного розвитку адміністративного району в контексті формування добровільних об'єднань територіальних громад Лановеччини) / Б. М. Андрушків, Н. Б. Кирич, Г. Х. Мельник та ін. Тернопіль: Паляниця В. А., 2017. 456 с.
5. Фінансова децентралізація в дії / Мін-во регіон. розвитку, будівництва та житл.-комун. госп-ва України. 25 трав. 2016 р. URL: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/finansova-detsentralizatsiya-v-diyi>.

Надійшла до редколегії 28.03.2017 р.