

УДК 342.25:352:346(03)

В.М. Тісуюнова

**НАПРЯМКИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
З АКТИВИЗАЦІЇ ГОСПОДАРСЬКОЇ
ДІЯЛЬНОСТІ В РЕГІОНІ**

У статті розглянута компетенція органів місцевого самоврядування та з'ясовано їх місце в розвитку економіки регіону; запропоновані перспективні види заходів у діяльності органів місцевого самоврядування щодо розвитку господарської діяльності регіону.

Ключові слова: *компетенція; органи місцевого самоврядування, господарська діяльність, економіка, регіон.*

В статье рассмотрена компетенция органов местного самоуправления и определено их место в развитии экономики региона; предложены перспективные виды мер в деятельности органов местного самоуправления для развития хозяйственной деятельности региона.

Ключевые слова: *компетенция, органы местного самоуправления, хозяйственная деятельность, экономика, регион.*

In the article jurisdiction of organs of local self-government are considered and their place is in development of economy of region; the perspective types of measures are offered in activity organs of local self-government for development of economic activity of region.

Key words: *jurisdiction, organs of local self-government, economic activity, economy, region.*

Розвиток місцевого самоврядування – процес складний і неоднозначний. Конституційно в Україні закріплено "збалансованість і соціально-економічний розвиток регіонів" (ст. 132)¹. Проте реальної економічної збалансованості не досягається, і, мабуть, не може бути досягнуто. Не існує й економічної самостійності регіонів. Переважає тенденція до централізму, в тому числі у питаннях формування і використання фінансової бази органів місцевого самоврядування. Тому останні мають досить обмежені можливості організаційного, фінансового та адміністративного впливу на соціально-економічні процеси у своїх регіонах.

У той же час лише органи місцевого самоврядування є компетентними і зацікавленими особами в забезпеченні інтересів населення і комплексного розвитку регіону. При цьому відсутність механізму з

¹ Конституція України від 28.06.1996 р. № 254/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 142.

реалізації прав місцевих органів виконавчої влади, регіональних і міських органів місцевого самоврядування безпосередньо управляти об'єктами комунальної власності і здійснювати регулюючу дію на підприємства і організації інших форм власності обмежує роль цих органів в управлінні економікою, тому актуальність обраної теми не викликає сумнівів.

Науково-практичним проблемам державного та регіонального управління й місцевого самоврядування присвячені праці відомих українських науковців: В. Авер'янова, О. Андрєєвої, В. Борденюка, В. Гілко, Р. Безсмертного, В. Кравченко, А. Максюті, А. Манжули, І. Панової, М. Пітцика, С. Романюка, та інші¹. Зазначені науковці приділяли увагу розвитку місцевого самоврядування в Україні та державному управлінню в цілому. Не дивлячись на те, що в нормативній базі України, а також в працях вчених міститься досить матеріалу, регулюючого компетенцію місцевих органів виконавчої влади, регіональних і міських органів місцевого самоврядування питання їх участі в господарській діяльності розкриті не належним чином.

Метою дослідження є розробка науково-теоретичних та практичних рекомендацій по удосконаленню механізму управління органів місцевого самоврядування економікою регіону.

На сьогодні в Україні продовжується здійснення широкомасштабної адміністративної реформи, однією з головних цілей якої є децентралізація державної влади та деконцентрація владних повноважень, зміцнення організаційної, правової та фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування; формування самодостатніх,

¹ Див.: Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування / За ред. Р.П.Безсмертного, С.А.Романюка, А.А.Максюті, В.І.Гілко. - К.: "Геопринт", 2007. - 366 с.; Андрєєва О.Ю. Інформаційне забезпечення управління комунальними ресурсами міста / О.Ю. Андрєєва // Город, регион, государство: экономика-правовые проблемы сб. науч. тр.: НАН Украины. Ин-т экономика-правовых исследований. - Донецк: Изд-во "Вебер" (Донецкое отделение), 2009. - Т. 1. - С. 153-159; Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцевого самоврядування: поняття, суть та форми (види) / В. Борденюк // Право України. - 2005 - № 1. - С. 21-25; Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. - К.: Факт, 2003. - 384 с.; Кравченко В. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права): навч. посіб. / В.В. Кравченко, М.В. Пітцик. - К.: Арarat-центр, 2001. - 176 с.; Манжула А. Адміністративно-правовий статус місцевих органів виконавчої влади щодо управління економікою в регіоні / А. Манжула // Підприємство, господарство і право. - 2007. - № 3. - С. 68-72; Панова І.В. Межі компетенції місцевих державних адміністрацій / І.В. Панова // Південноукраїнський правничий часопис. - 2007. - № 2. - С. 5-6.

дієздатних територіальних громад, забезпечення їх необхідними матеріальними і фінансовими ресурсами; реформування адміністративно-територіального устрою країни тощо.

Проте, до цих пір не встановлені чіткі функції і повноваження між центральними органами влади, регіональними органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування по основних сферах управління, які привели б до подальшого усунення диспропорцій в соціально-економічному розвитку регіонів, до ефективного використання існуючих виробничих, природних і трудових ресурсів. Так, в процесі взаємодії центральних і місцевих органів влади з питань регіонального розвитку переважає активне домінування міністерств і відомств в управлінні економікою і соціальною сферою регіону. Це відноситься до бюджетного фінансування, до відносин в промисловості, там де є державна власність, будівництво, земельні ресурси. Механізм управління економікою регіону, що діє, включає значну кількість центральних органів виконавчої влади (міністерства, державні комітети, центральні органи із спеціальним статусом і їх територіальні підрозділи на місцях (відповідні управління при державних адміністраціях). Такий порядок приводить до високої централізації, яка при нових можливостях відстежування процесів по всій території країни за допомогою комп'ютерних технологій, звужує і сковує оперативну діяльність місцевих органів виконавчої влади, регіональних і міських органів місцевого самоврядування. Крім того, самостійність господарської діяльності підприємств, чинник комерційної таємниці обмежує їх інформаційне поле.

На сьогодні немає чіткого розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, між обласними і районними радами, з одного боку, та між сільськими, селищними, міськими радами з іншого. Без розв'язання цієї проблеми сподіватися на дотримання принципів самостійності у здійсненні місцевого самоврядування, практичної взаємодії державних органів влади та органів місцевого самоврядування навряд чи вдасться. Для прикладу, в законах України "Про місцеві державні адміністрації" від 9.04.1999 р. № 586-XIV та "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 р. № 280/97 підраховано, що 16 функцій повноважень органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій дублюються повністю, а 12 частково. Майже половина справ, віднесених до відання держадміністрацій, за своєю суттю є справами місцевого значення. Законодавче за-

кріплення такого стану зумовлено структурними причинами, зокрема відсутністю власних виконавчих органів у районних та обласних радах, які змушені делегувати свої повноваження місцевим держадміністраціям.

До сфер реалізації господарської компетенції місцевих органів виконавчої влади, регіональних і міських органів місцевого самоврядування відноситься: планування, здійснення державної регуляторної політики, державної політики з питань дозвільної системи; державного контролю та нагляду за господарською діяльністю; господарського використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища, захисту економічної конкуренції, житлового-комунального господарства, ціноутворення та оподаткування, зовнішньоекономічної діяльності, спеціальних режимів господарювання, а також в окремих галузях господарювання¹. До найважливіших повноважень органів місцевого самоврядування входить здійснення контролю за дотриманням земельного і природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів². Виконавчі органи місцевих Рад мають також погоджувати питання про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення, визначати в установленому порядку розміри відшкодування підприємствами, установами й організаціями збитків за забруднення довкілля та інших екологічних збитків, а також визначати території для розміщення виробничих, побутових та інших заходів відповідно до законодавства, узгоджувати проекти землеустрою і здійснювати контроль за виконанням проектів і схем землеустрою. На ці органи покладено здійснення необхідних заходів щодо ліквідації наслідків екологічних катастроф, стихійного лиха, епідемій, інших надзвичайних ситуацій, інформування про них населення.

Практика регулювання економіки області в умовах ринкових

¹ Див.: Компетенція місцевих органів виконавчої влади, регіональних і міських органів місцевого самоврядування у сфері господарювання / НАН України, Ін-т економіко-прав. дослідж.; упоряд. О.О. Ашурков [та ін.]; за заг. ред. В.К. Мамутова. – К.: Юришком Інтер, 2010. – 320 с.

² Див.: Мінченко Р. М. Деякі проблеми правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування / Р. М. Мінченко // Право та економіка: генезис, сучасний стан та перспективи розвитку: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м.Одеса, 30 трав. 2008 р.) / МОН України. Одеський національний ун-ім. І.І. Мечникова. – Одеса: Астропринт, 2008. – С. 318.

відносин на прикладі Луганської області свідчить про стійку ситуацію, що характеризується демонстраційним стилем діяльності обласної адміністрації, рекомендаційним змістом її рішень з питань господарської діяльності. Економічні служби державних адміністрацій різного рівня і міськвиконкомів, в основному, лише фіксують події, реєструють, дають дозволи. Вони виконують статистичні функції і практично не здійснюють активного впливу на економічний розвиток своїх міст.

Слід зазначити те, що нормативно-правове забезпечення не наділяє територіальні громади в межах адміністративно-територіальної одиниці правом приймати власні акти на користь конкретного регіону. У разі прийняття такого акту, він у відповідній частині не може бути використаний, при появі зацікавленої особи в його виконанні, за рішенням суду має бути скасований, оскільки у випадку розбіжності діють загальнодержавні норми. Тим самим стримується розвиток конкретної території, яка таким чином могла б реалізовувати свої інтереси.

Для радикальної зміни положення в управлінні економікою областей необхідно використовувати нові ресурси управління. Одним з основних механізмів регіонального управління є формування і реалізація власної стратегії розвитку і соціально-економічної політики. Це можливо, на думку вчених за рахунок самоврядності в регіоні¹, тобто йдеться про "регіональне самоврядування". Ефективно виконати таку роль можуть виборні органи влади, що несуть відповідальність перед своїми виборцями за втілення в життя власних програм розвитку, які знають місцеві потреби, можливість (або повинні знати, розраховувати) і приймати необхідні рішення по їх задоволенню. Це дає підставу стверджувати, що лише органи місцевого самоврядування є компетентними і зацікавленими особами в забезпеченні інтересів населення і комплексного розвитку регіону. Це узгоджується з Європейською спрямованістю реформування і розвитку місцевого самоврядування, де актуальним перш за все є адміністративно-правовий і регіональний аспекти².

¹ Пыльпив В. Управленческие аспекты децентрализации в контексте административно-территориальной реформы в Украине / В. Пыльпив // Экономика Украины. - 2008. - № 3. - С. 12.

² Див.: Огнев'юк В. Проблеми розвитку місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи та здійснення державної регіональної політики / В. Огнев'юк // Вісник ІДАУ. - 2000. - № 3. - С. 20.

Для впорядкування діяльності місцевих органів, удосконалення розвитку регіону пропонується всі виконавчі та організаційні функції, у тому числі повноваження щодо здійснення державної регіональної політики, закріпити за виконавчими органами місцевих рад. Зобов'язати виконавчі органи місцевого самоврядування, одночасно з виконанням властивих їм функцій, організувати та реалізовувати завдання державних органів управління; більш чітко регламентувати відповідальність за невиконання зобов'язань у межах наданих їм повноважень. За місцевими державними адміністраціями повинні бути закріплені лише контрольно-наглядові функції, що передбачено ст. 119 Конституції України. Передача всіх виконавчих повноважень органам місцевого самоврядування може бути ефективною лише за умови одночасного створення цілісного механізму із забезпеченням фінансовими, матеріальними, трудовими, інформаційними, технічними та іншими ресурсами.

За роки незалежності була сформована нормативна база місцевого самоврядування¹. Однак вона не наповнена змістом, який дав би громадянам відчуття смаку народовладдя, залежність добробуту громади від її особистої участі в суспільних процесах. Крім того, положення нормативно-правових актів не завжди узгоджені між собою, не завжди чіткі. Хоча Україна і приєдналася до Хартії про місцеве самоврядування², проте, на жаль, такі положення цього документу, як юридична відокремленість, економічна самостійність, фінансова самодостатність територіальних громад, так і не реалізовані повною мірою. Тому міжнародний досвід економічних досягнень в діяльності органів місцевого самоврядування в процесі розвитку економіки ре-

¹ Див.: Господарський кодекс від 16.01.2003 р. № 436-IV // Офіційний вісник України. - 2003. - № 11. - Ст. 462; Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" від 23.03.2000 р. № 1602-III // Відомості Верховної Ради України. - 2000. - № 25. - Ст. 195; Закон України "Про державні цільові програми" від 18.03.2004 р. № 1621-IV // Відомості Верховної Ради України. - 2004. - № 25. - Ст. 352; Закон України "Про питну воду та питне водопостачання" від 01.01.2002 р. № 2918-III // Офіційний вісник України. - 2002. - № 6. - Ст. 223; Закон України "Про житлові-комунальні послуги" від 24.06.2004 р. № 1875-IV // Офіційний вісник України. - 2004. - № 30. - Ст. 1985; Закон України "Про асоціації органів місцевого самоврядування" від 16.04.2009 р. № 1275-IV // Відомості Верховної Ради України. - 2009. - № 38. - Ст. 534 та ін.

² Європейська хартія місцевого самоврядування (1985) // Бюлетень Бюро інформації Ради Європи в Україні / Рада Європи; ред. кол.: Дмитрук А. та ін.; [Перудумова Прошко В.]. - К.: Бюро інформації РЄ в Україні, 2005. - № 11. - С. 5-10.

гіону, має бути досліджений та врахований, як його позитивні, так і негативні сторони для вироблення Національної стратегії стійкого розвитку України в умовах входження до Європейського Співтовариства.

В той же час нормативно-правова база, яка регулює діяльність систем місцевого самоуправління не завжди дотримуються. Для економіки регіону це пов'язано з багаточисельними порушеннями законодавства: на ринку землі і нерухомості; з тендерними відносинами; з будівництвом доріг і інших об'єктів регіональної інфраструктури; з дискримінацією суб'єктів господарювання; з проведенням заходів, направлених на забезпечення функціонування об'єктів життєдіяльності в сільській місцевості та ін.¹ Отже, необхідно змінювати державні підходи щодо механізмів підтримки розвитку органів місцевого самоврядування, отримання інформації; системи контролю за комунальною власністю.

Незаперечним є факт, що міста України – це, здебільшого, самодостатні територіальні громади. Серед проблем подальшого розвитку місцевого самоврядування найгострішими є фінансово-економічні². А саме: створення дієвої системи місцевих фінансів; вдосконалення міжбюджетних відносин; розвиток різних форм комунальної власності; вдосконалення податкової бази місцевого самоврядування; розв'язання проблем у сфері земельних відносин; ресурсне забезпечення розвитку територіальних громад. Незважаючи на прийняття Податкового кодексу України від 2.12.2010р. № 2755-VI, який набрав

¹ Див.: Ковальов О. Чому зникають села з карти Криму / О. Ковальов // Вісник прокуратури. – 2008. – № 9. – С. 18-32; Кулаков В. "Стан автомобільних доріг - у зоні прокурорської уваги" / В. Кулаков // Вісник прокуратури. – 2008. – № 3 (81). – С. 11-17; Трубников Є. Нагляд за додержанням законодавства адміністративними комісіями при виконавчих органах місцевих рад / Є. Трубников // Вісник прокуратури. – 2008. – № 9. – С. 13-17.

² Див.: Мордасов О.В. Стан системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування / О.В. Мордасов // Город, регион, государство: экономико-правовые проблемы: сб. науч. тр.; НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. - Донецк: Изд-во "Вебер" (Донецкое отделение), 2009. - Т. 1. - С. 138-143; Мошенець О.С. Міжбюджетні відносини як інструмент активізації регіонального розвитку / О.С. Мошенець // Фінанси України. - 2001. - № 12 (73). - С. 48; Перощук З.І. Місцеві бюджети як інструмент активізації економічного регіонального розвитку / З.І. Перощук, О.А. Кузьменко // Шлях України до економічної безпеки: матеріали наук.-практ. конф. (м. Харків 20 квіт. 2007 р.). - Харків: Харківський національний ун-т внутрішніх справ МВС України, 2007. - С. 107-111; Суховірська О.Б. Фінансові ресурси місцевих органів влади / О.Б. Суховірська // Фінанси України. - 2002. - № 11. - С. 61 - 67.

чинності з 1.03.2011р., ці питання вимагають спеціального дослідження.

Потрібно покінчити з проблемою розподілу земель державної і комунальної власності, яка ставить місцеву владу в безпорадну позицію перед власними громадами, інвесторами, радами іншого рівня, державними виконавчими та контролюючими органами. Тому необхідно вдосконалити механізми управління об'єктами права комунальної власності та спільної власності територіальних громад, надання ефективної науково-методичної допомоги органам місцевого самоврядування, постійно підвищувати професійний рівень посадових осіб та забезпечувати підготовку кадрів для цих органів.

Держава повинна зробити аерофотозйомки для малих міст і допомогти нарешті встановити межі населених пунктів, які, в поєднанні з грошовою оцінкою землі, створили б можливість розробити генеральні плани забудови та програми стратегічного розвитку міст. На даний час це більш деталізований і нормативно забезпечений документ у порівнянні із стратегічним плануванням і програмуванням соціально-економічного розвитку територій. Це підтвердила розробка за участю автора Генерального плану Луганська на період до 2029 р., у якому використані пропозиції по зонуванню місць праці, визначенню перспективного балансу трудових ресурсів, зростанню обсягів виробництва і доходів населення на основі стратегічного планування випуску соціально обумовлених продукції і послуг.

Система планування розвитку малих міст не може існувати без місцевих ініціатив. Постійна активність на рівні будинкових, вуличних, квартальних комітетів, органів самоорганізації населення, регулярних зборів громадян, громадських слухань та звітів посадових осіб органів місцевого самоврядування дасть можливість приймати статуту міст, які нестимуть в собі визначені напрями майбутнього розвитку конкретних територій.

Одним з істотних механізмів впливу органів місцевого самоврядування на ефективність господарської діяльності регіону є активізація перш за все інвестиційних відносин. Механізмами поживлення інвестиційних відносин в межах територіальної громади є безпосередня діяльність органів місцевого самоврядування в господарській діяльності на конкретній території, а також ціленаправлена політика по стимулюванню підприємницької активності в регіоні.

Однією з найважливіших складових систем місцевого управління взагалі та управління комунальними ресурсами є інформаційне

забезпечення. У даний час необхідно комплексно ставити й вирішувати питання інформаційного забезпечення для координації розвитку інформаційного поля, розробляти концепції розвитку на всіх рівнях, що, у свою чергу, виступає необхідною умовою для стійкого розвитку різних міст України, ефективної реалізації органами місцевого самоврядування своїх повноважень.

Значний обсяг інформації, яка виникає і накопичується в управлінні комунальними ресурсами, та швидке зростання впровадження інформаційних технологій в інформаційне забезпечення управління містом призводить до виникнення принципово нових завдань щодо планування й координації подальшого розвитку інформаційного забезпечення, спрямованих на підвищення обґрунтованості рішень.

Науково-обґрунтований підхід до вирішення цього питання поліпшить, як сам процес управління, так і в остаточному підсумку дозволить більш ефективно використовувати комунальні (місцеві) ресурси, обмежить кількість неправомірних дій з боку органів влади.

Для удосконалення існуючих механізмів регулювання розвитку малих міст, які сьогодні недостатньо ефективні, першочерговими питаннями є: запровадження у державному бюджеті спеціальної бюджетної програми впровадження загальнодержавних пріоритетів на практиці, застосування договірних принципів між органами місцевого самоврядування та Кабінетом Міністрів України не минаючи обласний рівень та залучаючи обласні ради до цих заходів, забезпечення належного фінансування з бюджету усіх заходів, запланованих у державних програмах.

Таким чином, активізація господарської діяльності в регіоні безпосередньо пов'язана з реформуванням місцевих органів виконавчої влади, регіональних і міських органів місцевого самоврядування по наступних напрямках:

- ♦ удосконалення правового статусу територіальних громад, органів місцевого самоврядування, державних адміністрацій з врахуванням принципів субсидіарності, децентралізації і деконцентрації влади шляхом прийняття законодавчих актів, які б зміцнювали основи місцевої самоврядності, зокрема "Про порядок наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями", "Про комунальну власність", "Про територіальну громаду", що дозволило б визначити правовий статус регіону в нормативному акті локального характеру з віддзеркаленням специфіки території, організаційно-правової і матеріально-фінансової бази;

- адаптація національного законодавства з питань місцевого са-

моврядкування, регіонального розвитку до норм і стандартів Європейського Союзу;

- розробка на державному рівні стратегії адміністративно-територіального розвитку, в якій інвестиційний напрям був би чітко скоординований з програмами (концесіями) розвитку і з використанням комунальної власності;

- ♦ передача значної частини повноважень органів державної влади місцевому самоврядуванню;

- ♦ розробка нових і вдосконалення існуючих механізмів реалізації компетенції органів місцевого самоврядування;

- ♦ впровадження прозорих процедур прийняття і виконання управлінських рішень; забезпечення організаційних, правових і матеріально-фінансових умов для максимальної інформованості населення про діяльність відповідних органів регіонального розвитку.

Створивши сприятливі адміністративно-правові, організаційні і економічні умови, можна добитися усунення наявних диспропорцій і прискорення темпів соціально-економічного розвитку, істотно збільшити внески в державний і місцеві бюджети.