

НАУКОВЕ ЖИТТЯ

ФОРМУВАННЯ МОДЕЛІ РОЗПОДІЛУ ВЛАДИ “ЦЕНТР – МІСЦЕВІСТЬ”: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА

(Аналітична записка за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції в рамках Сьомих регіональних та муніципальних читань, місто Тернопіль, 9–10 жовтня 2014 року)

Міжнародна науково-практична конференція “Формування моделі розподілу влади “центр – місцевість: теорія і практика” відбулася 9–10 жовтня 2014 р. в Тернопільському національному економічному університеті в рамках Сьомих регіональних та муніципальних читань.

Організаторами конференції виступили: Тернопільський національний економічний університет, Національне агентство України з питань державної служби, Тернопільський регіональний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, Вроцлавський економічний університет (Польща), Люблінський католицький університет імені Івана Павлі II (Польща), Батумський державний університет імені Шота Руставелі (Грузія), Білоруський державний економічний університет (Білорусь), Жилінський університет (Словаччина), Остравський університет (Чехія).

Мета науково-практичної конференції – обговорення концептуальних засад формування моделі розподілу влади “центр-місцевість”, ідентифікація сучасних проблем та тенденцій взаємодії центру та територій, вироблення практичних рекомендацій щодо удосконалення взаємодії центральної та місцевої влади на принципах децентралізації, субсидіарності, відповідності повноважень і ресурсного забезпечення.

У роботі конференції взяли участь директор Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу Марина Канавець, заступник голови Тернопільської обласної державної адміністрації Леонід Бицюра, директор Тернопільського регіонального центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій Володимир Слюзар, начальник Головного управління статистики у Тернопільській області Володимир Кирич, перший проректор ТНЕУ Микола Шинкарик, службовці органів державної влади та органів місцевого самоврядування Тернопільської області, професорсько-викладацький склад ТНЕУ та 25 вищих закладів освіти та академічних наукових установ України, Польщі, Чехії, Словаччини та Грузії. Загалом у роботі конференції взяли участь 120 учасників. Координувала роботу конференції завідувач кафедри державного і муніципального управління ТНЕУ, д.е.н., професор Агла Мельник.

Конференція працювала в режимі пленарних засідань та виїзного ознайомлення з практикою реалізації механізму взаємодії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Тернопільській області.

Учасники конференції дискутували за такими проблемними напрямками:

- концептуальні підходи до формування моделі розподілу влади “центр – місцевість”: дилема централізації та децентралізації;
- інституціоналізація системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні: проблеми становлення, передумови реформування й перерозподілу управлінських впливів;
- ресурсний аспект забезпечення повноти влади з позиції відповідності повноважень та можливостей їх реалізації: просторово-територіальний, земельний, фінансовий, податковий зрізи;
- проблематика реалізації національних, регіональних та муніципальних інфраструктурних проєктів;
- модернізація моделі розподілу влади “центр – місцевість” як реакція на структурні деформації національної, регіональних та муніципальних економік в умовах реалізації комплексної структурної політики;
- світовий досвід формування та трансформації моделей розподілу влади між центром та територіями: уроки для України.

Обговорення зазначених проблем дало змогу учасникам конференції сформулювати такі висновки і пропозиції:

1. Розглядаючи концептуальні та прикладні підходи до формування моделі розподілу влади “центр – місцевість” учасники конференції зазначили, що в зарубіжній практиці сформувались три основні моделі поділу влади “центр-регіон” (“центр-місцевість”): модель представництва (Великобританія); модель “взаємодії” (країни Західної і Центральної Європи: Німеччина, Франція, Італія і т. д.); модель “відносної автономії” (Скандинавські країни). Відповідно сформувалися три моделі розподілу функцій з надання послуг, характерних для світової практики, які відповідають цим моделям розподілу повноважень між центральними і регіональними (місцевими) органами влади: модель відносної автономії, модель представництв та модель взаємодії.

Учасники конференції констатували, що реалізація оптимального співвідношення централізації та децентралізації влади в Україні блокується такими проблемами: об’єктивною нежиттєздатністю переважної більшості територіальних спільнот базового рівня; збереження радянського підходу до виокремлення адміністративно-територіальних одиниць зі спеціальним статусом; законодавчою неврегульованістю проблеми адміністративно-територіального устрою; існуванням “матрьошкових” та анклавних громад; розбалансуванням біполярної системи влади на регіональному рівні; надмірною політизацією міських, районних та обласних рад; відсутністю у багатьох випадках чітко визначених у натурі меж адміністративно-територіальних одиниць, особливо базового рівня; нерівномірністю доступності адміністративно-територіальних одиниць до адміністративного центру; невизначеністю моделі взаємовідносин “центр-місцевість”; диспропорціями децентралізаційних процесів у компетенційному та ресурсному вимірах; нескоординованістю формування міжрайонних структур органами державної влади та державними установами.

Конституція України як основа формування моделі управління розвитком територій сформувала аспекти, які визначили її неефективність: становлення переважно дрібних нежиттєздатних адміністративно-територіальних одиниць низового рівня; надмірна роль місцевих державних адміністрацій у регіональному розвитку, що виражається в концентрації повноважень та ресурсів у місцевих органах державної виконавчої влади,

що суперечить принципам громадянського суспільства та децентралізації влади; формування монополярної моделі влади на регіональному рівні – обласні та районні ради є об'єктивно недостньо дієздатними регіональними органами місцевого самоврядування; консервація радянської моделі адміністративно-територіального устрою. Після прийняття Конституції України та Закону України “Про місцеве самоврядування” в Україні розпочався процес пошуку нової моделі розподілу влади “центр-місцевість”, суб'єктами якого стали органи державної влади, органи місцевого самоврядування, громадські організації (фонди, асоціації), науковці, міжнародні організації та політичні партії. Серед основних документів, які ілюструють цей процес варто виокремити: 1) Концепцію адміністративної реформи в Україні (1998 рік); 2) Концепцію державної регіональної політики (2001 рік); 3) Державну стратегію управління місцевим і регіональним розвитком на 2004–2010 роки (2003 рік); 4) “Реформу для людини” (2005 рік); 5) Концепцію (концептуальні засади) реформи адміністративно-територіального устрою України Української асоціації місцевих та регіональних влад (2005 рік); 6) Концепцію децентралізації державного управління та розвитку місцевого самоврядування Асоціації міст України та громад (2005 рік); 7) Проект закону “Про внесення змін до Конституції України” щодо удосконалення механізму організації публічної влади (наступний етап конституційної реформи) (2007 рік); 8) Проект реформи Міністерства регіонального розвитку та будівництва України (2008–2009 роки); 9) Проект Конституції України (2009 рік); 10) Послання Президента України до Верховної Ради України “Модернізація України — наш стратегічний вибір” (2011 рік); 11) Проект Закону України “Про об'єднання територіальних громад” (2012 рік); 12) Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2014 рік); 13) зміни до Конституції України (щодо децентралізації державної влади) (2014 рік). Науковці окреслили спільні риси розглянутих підходів: орієнтація на зміцнення місцевого самоврядування; поглиблення децентралізації влади; формування моделі взаємодії у відносинах центральної та місцевої влади. Також були вказані недоліки існуючих підходів: відсутність комплексності; певна декларативність; вторинність економічної складової; надмірне акцентування на реформуванні апарату управління; розгляд територіального укрупнення як своєрідної панацеї; не врахування потенціалу функціонального об'єднання територіальних громад; небезпека передачі максимуму влади не достатньо інституціоналізованому місцевому самоврядуванню; відсутність застосування технологій антикризового управління; ігнорування проблеми формування державної муніципальної політики.

Ризиками консервації існуючої моделі розподілу влади “центр – місцевість” є такі: збереження об'єктивного бар'єра зміцнення місцевого самоврядування; збереження середовища потенційних конфліктів між двома інститутами влади; розпорошення державних управлінсько-регуляторних впливів; поглиблення формалізації регіонального самоврядування; територіальна обмеженість бюджетної та податкової реформ; збереження невисокої якості надання публічних послуг; розбалансування та збереження архаїчності системи місцевої влади в країні; відсутність умов імплементації економічного інструментарію муніципального та регіонального менеджментів; поглиблення невизначеності перспектив інтеграції до європейських інститутів.

У цьому контексті визначено систему вимог до побудови нової моделі розподілу влади “центр-місцевість”: 1) розуміння того, що ідеальної моделі влади не існує (не модель визначає ефективність управління, а технології його реалізації); 2) забезпечення оптимізації території надання муніципальних послуг з урахуванням не лише соціальної,

а й мінімальної економічної доцільності; 3) врахування чинника не суб'єкта, а результату надання послуги (людині загалом байдуже, хто їй надаватиме послугу – її цікавить результат); 4) розуміння того, що територіальне об'єднання є необхідним, однак не єдиним чинником зміцнення територій; 5) чіткість розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 6) поглиблення децентралізації на принципі субсидіарності із одночасним формуванням системи державного моніторингу діяльності місцевого самоврядування в рамках правового поля держави; 7) врахування досвіду адміністративно-територіальних реформ зарубіжних країн (однак без їх ідеалізації); 8) забезпечення професіоналізації депутатів місцевих рад та посадових осіб органів місцевого самоврядування; 9) впровадження технологій регіонального та муніципального менеджментів – територіального маркетингу, фінансового менеджменту, територіальної логістики, кадрового менеджменту, проектного менеджменту, антикризового управління, ризик-менеджменту, стратегічного та ситуаційного управління; 10) забезпечення формування місцевого самоврядування як інституту національної єдності; зміна ідеології управління – надання послуг, а не директивне керівництво (не зміна вивіски, а модернізація сутності і змісту управління); 11) розуміння того, що утворення виконавчих органів регіонального самоврядування – це не чудодійний ефект (децентралізація = повноваження – обов'язки – права – відповідальність); 12) забезпечення реального прямого народовладдя на локальному рівні потребує виховання місцевого патріотизму; 13) необхідність формування державної муніципальної політики та практичної реалізації державної регіональної політики; 14) врахування системи критеріїв інтеграції різних населених пунктів в єдину територіальну громаду; 15) забезпечення становлення повноцінного місцевого самоврядування на вторинному рівні на основі поєднання повноважень, механізму їх реалізації та відповідальності; 18) реалізація механізму функціональної інтеграції територіальних громад; 19) пошук найбільш ефективної моделі управління розвитком територій на основі системи державно-правових експериментів; 20) проведення адміністративно-територіальної реформи на основі державно-вольового рішення; 21) комплексний підхід до реформування моделі розподілу влади “центр-місцевість”.

Учасниками конференції наголошено, що з організаційної точки зору модель управління територіальними утвореннями має: по-перше, реалізувати ідеї моделі дуалізму, поступово наближаючись у перспективі до громадівської моделі; по-друге, забезпечувати модель взаємодії “центр-місцевість”, що найбільше відповідатиме Європейській системі влади; по-третє, поєднувати засади лінійно-функціонального типу організаційної структури з використанням (при необхідності) організаційних структур штабного або матричного типу; по-четверте, сформувати інститут демократичної влади, заснованої на принципах партнерства, у формі квадрата “держава – орган місцевого самоврядування – бізнес – населення (споживач послуг)”.

2. У контексті аналізу еволюції системи відносин центральних і місцевих органів влади в процесі надання послуг було наголошено, що в Україні відбувається формування моделі “взаємодії центр – місцевість”. У цьому аспекті: встановлено інститут комунальної власності; відбувся розподіл повноважень між центром, регіонами і органами місцевого самоврядування, в т. ч. щодо відповідальності за надання послуг; на центральному рівні встановлено компетенції щодо надання адміністративних послуг; встановлено перелік послуг, які надаються безпосередньо органами влади (управлінські, адміністративні послуги), послуги, що забезпечуються державними і комунальними установами і організаціями і ті, які надаються ними; напрацьована

основна методологічна база для формального визначення фінансування видатків з Державного бюджету на надання послуг, що конституційно гарантуються громадянам за делегованими повноваженнями; відбулося підписання Європейської хартії місцевого самоврядування, згідно з цим задекларовано дотримання принципу субсидіарності в процесі надання послуг.

В Україні можна виокремити проблеми, які залишилися невідпрацьованими і блокують організацію надання послуг відповідно до вимог “моделі взаємодії” в поділі повноважень щодо надання послуг, зокрема: 1) “неадекватність” фінансового забезпечення надання послуг на місцевому рівні через: а) надмірну централізацію збору податків (фіскальна політика); б) нездатність багатьох муніципальних утворень розширити податкову базу, а відповідно – зміцнити дохідну базу місцевих бюджетів (монофункціональні міста, сільські території, подрібненість територіальних громад); 2) скидання соціальних зобов'язань бізнесом, підприємствами, незважаючи на неможливість фінансування інфраструктури сфери послуг за рахунок бюджетів та збереження патерналістських очікувань частини громадян (особливо це відчутно в східних регіонах України); 3) нерозвинутість, зруйнованість інфраструктури, її нездатність у багатьох випадках забезпечити доступність послуг для споживачів; 4) певна невизначеність зі статусом неприбуткових організацій, відсутність регуляторних умов, які б цьому сприяли; 5) недостатнє врахування глобального явища – транснаціоналізації економіки, умови функціонування елементів мережевої економіки; 6) невідпрацьованість інструментарію вписування цього явища у регіональний і локальний розвиток і стратегії розвитку територій. Зазначені чинники виявляються на фоні великої частки тіньової економіки, тіньового обороту, який не дозволяє забезпечити поповнення бюджету і якісного фінансування послуг соціального характеру, а також на фоні оліхаргізації економіки.

З огляду на оцінку ситуації щодо формування моделі “взаємодії” у організації надання послуг та врахування зарубіжного досвіду окреслено такі шляхи вирішення проблеми: 1) усунення бюрократичних бар'єрів у наданні адміністративних послуг; 2) інформатизація процедур, їх відкритість, запровадження реального електронного урядування; 3) приведення у відповідність ресурсного забезпечення (фінансового, матеріального, інформаційного) надання послуг закріпленим повноваженням; 4) корпоратизація в секторі надання послуг; 5) використання інструментарію перспективного фінансового планування, запровадження практики бюджетування; 6) удосконалення інструментарію міжбюджетних відносин, субсидування житлово-комунальних послуг; 7) усунення загроз завдяки досягненню збалансованості між фінансовими можливостями і повноваженнями в сфері надання послуг; 8) врахування явищ транснаціоналізації з метою залучення іноземного капіталу для вирішення проблем інфраструктури; 9) ширше використання інструментарію проектного менеджменту (взаємодія через реалізацію загальнонаціональних, регіональних і локальних проектів); 10) покладення в основу моніторингу, стратегічного планування, розробки і реалізації цільових програм, що стосується розвитку сфери послуг (надання послуг), принципу відповідності вимогам сталого розвитку в контексті реалізації завдань тисячоліття до 2015 р. та недопущення консервації бідності (доступ до послуг громадян є одним із індикаторів, що формують межу абсолютної і відносної бідності); 11) врахування при здійсненні реформ напрацювань робочої групи Романа Безсмертного, пов'язаних з підготовкою Закону України “Про територіальний устрій”, в яких були розраховані показники доступності послуг і радіуси обслуговування; 12)

врахування процесів сервісизації економіки, яка полягає не лише в збільшенні частки послуг у створюваному ВВП, ВРП чи доданій вартості, а й збільшення частки обслуговування в процесі виробництва і реалізації продукції підприємствами, супровід процесу надання послуг.

3. Питання стратегічного управління соціальним розвитком у контексті моделі розподілу влади „центр-місцевість” детермінуються тим, що впливаючи на соціальну сферу, держава не може здійснювати вибір між політичною доцільністю та економічною необхідністю. В умовах децентралізації влади система стратегічного управління соціальним розвитком на регіональному чи місцевому рівні має відповідати таким вимогам: забезпечення ефективності використання ресурсів і відповідальності управляючих імпульсів для досягнення стратегічної мети; формування оптимальної мережі соціальної інфраструктури та її раціональної територіальної локалізації відповідно до європейських норм та стандартів; регулювання внутрішньо-фінансових, матеріальних та інформаційних потоків з метою досягнення необхідного рівня соціального розвитку території.

В умовах децентралізації управління важливо забезпечити відкритість соціальної системи, її здатність до самоорганізації; сприяти забезпеченню безперервної гнучкості інвестиційного потенціалу до змін факторів зовнішнього та внутрішнього середовища; створювати умови для формування динамічного інформаційного середовища; забезпечення гарантованих державою параметрів якості життя людей незалежно від місця їх проживання, рівних можливостей населення у здобутті якісної освіти; активного розвитку соціально-культурних центрів, які мають багатофункціональний характер тощо.

На думку учасників конференції, стратегія соціального розвитку держави та регіонів має опиратись на інноваційну складову, на економіку знань, у якій провідне місце відводиться високим технологіям, збільшенню наукоємності та інноваційної активності всіх ланок соціальної сфери. Цьому має сприяти і франчайзинг, тобто спільна діяльність закладів із формування пропозицій, навчання та просування послуг на ринок, які мають відповідати ліцензіям відповідних закладів на право професійної діяльності.

4. Розглядаючи проблеми трансформації системи управління соціально-захисною функцією в моделі розподілу влади на загальнодержавному та регіональному рівнях, учасники конференції визначили, що забезпечення сталого розвитку, підтримка єдиного економічного простору країни передбачає спільність системи управління соціально-захисною сферою для всіх регіонів країни. Надання ж самостійності кожному рівню територіального державного управління і місцевого самоврядування повинно узгоджуватись з відповідальністю і перед населенням, що проживає на цій території, і перед управлінням вищого рівня влади.

При цьому постає проблема визначення межі, за якою децентралізація захисної політики стає неефективною, і пов'язується вона з іншим питанням: для мінімізації неблагополуччя і забезпечення суспільної рівноваги загалом у країні необхідна система заходів, що дозволятимуть знижувати соціальну напруженість у регіонах. З цією метою повинні бути визначені пограничні значення рівня життя в областях, порушення яких понад допустимий рівень веде до ентропії всієї соціальної сфери.

Виникає гостра необхідність пошуку додаткового фіскального простору, щоб упередити збільшення дефіциту Державного бюджету в частині забезпечення виконання соціальної функції держави. Вирішення завдання підтримки фінансового стану і збалансованості системи соціального захисту різко ускладнюється за наявної політико-економічної ситуації. Ймовірно зростатиме трудова міграція: по-перше, як у рамках

підписання Угоди про асоціацію з Європейським союзом, по-друге, потоки мігрантів будуть переорієнтовані зі східного на західний напрямок у зв'язку із напруженням відносин з Росією.

З огляду на те, що діюча система соціальної допомоги населенню в державі та регіонах є неефективною і затратною, та не повною мірою відповідає вимогам сьогодення як щодо дієвої підтримки соціально вразливих верств, так і стосовно адресної допомоги найбільш нужденному населенню, то до напрямків її ефективізації учасниками конференції віднесено: побудову якісних соціальних стандартів; поступове зменшення питомої ваги соціальних пільг у структурі сукупних доходів населення та відповідне зростання частки соціальної допомоги місцевих бюджетів.

5. Учасники конференції визнали, що проблема становлення місцевого самоврядування може бути визнана осередком усього комплексу проблем формування моделі розподілу влади у системі „центр-місцевість” у нашій державі, оскільки саме існуюча нині ситуація з фактичною відсутністю реального самоврядування на місцях (незважаючи на передачу повноважень щодо основних питань соціального розвитку на місцевий рівень, але із залишенням централізації у розподілі необхідних для цього ресурсів), не дозволяє говорити про справжній розподіл влади між центром і місцевістю.

Водночас провідним напрямом у діяльності місцевого самоврядування є забезпечення функціонування та розвитку соціальної інфраструктури, що представлена установами освіти, охорони здоров'я, культури та мистецтва. Проте ефективному виконанню цього завдання перешкоджає існуюча система фінансування. Відповідно, в проблемах соціальної інфраструктури значною мірою сфокусувалися наявні основні проблеми місцевого самоврядування та розподілу влади у системі „центр-місцевість” загалом, а саме проблеми нереструктурованості бюджетно-податкових взаємовідносин на різних владних рівнях, необхідності відповідних змін у напрямку розмежування джерел податкових надходжень до бюджетів різних рівнів влади, згідно з їх визначеними повноваженнями, що відповідає існуючій у європейських країнах моделі розподілу влади в центрі й на місцях.

6. Аналізуючи підходи до формування моделі ефективного управління структурними трансформаціями регіонального споживчого ринку, учасники конференції наголосили, що ринок споживчих товарів у системі місцевої економіки відіграє важливу роль, оскільки відображає найгостріші економічні та соціальні проблеми, визначає якісні та кількісні параметри рівня життя громадян, впливає на структуру місцевого (регіонального) виробництва.

Реаліями сучасного стану регіонального споживчого ринку є наявність структурних деформацій, обумовлених: загальною економічною нестабільністю, незбалансованістю між попитом і пропозицією споживчих товарів, їхньою структурною невідповідністю; формуванням кон'юнктури на регіональному споживчому ринку в умовах низького платоспроможного попиту та значної диференціації населення за рівнем доходів та споживання; деформованістю кінцевих каналів реалізації товарів, що виявляється в значних обсягах продажу товарів через неорганізовані та неформальні ринки та зростанні продажу товарів безпосередньо сільськогосподарськими товаровиробниками (домашніми господарствами); зростанням цін на споживчі товари і послуги та наявність значних цінових диспропорцій за низького рівня якості та невідповідності вимогам безпеки; нерозвиненістю інфраструктури споживчого ринку, нераціональністю схем товарообороту, низьким рівнем конкуренції, засиллям контрафактних товарів і товарів

низької якості імпортного виробництва, що обумовлює необхідність захисту внутрішнього ринку та контролю за якістю і безпекою товарів, дотриманням прав споживачів.

На думку учасників конференції, цілісна модель ефективного управління розвитком регіонального споживчого ринку має ґрунтуватися на взаємодії всіх його учасників та організаційних структур управління, що здійснюють регулятивні функції. В прикладному аспекті така взаємодія повинна забезпечуватися шляхом : збалансування інтересів всіх учасників ринку, і, передусім, товаровиробників і споживачів; взаємоузгодження між діями органів виконавчої влади на національному і регіональному рівнях та органами місцевого самоврядування; виключення можливості різновекторної спрямованості дії регуляторів, які використовуються з метою стабілізації і захисту ринку, його детінізації; єдності правової основи реалізації заходів, спрямованих на забезпечення ефективного функціонування споживчого ринку на національному і регіональному рівнях; формування організаційних структур регулювання споживчого ринку з огляду на реалізацію стратегічних цілей розвитку регіону, які забезпечують вертикальні та горизонтальні зв'язки на території.

7. В контексті ресурсного аспекту забезпечення функціонування системи “центр-місцевість” учасники конференції зосередили увагу на макроекономічних та інституційних передумовах децентралізації природних ресурсів (надр).

Проблема розмежування управлінських функцій між центром та територіальними одиницями обумовлена необхідністю перегляду їх повноважень, детермінованою макроекономічними параметрами розвитку територій та інституційними трансформаціями суспільства. Регіональна нерівномірність економічного розвитку, рентний характер економіки у зв'язку із загостренням дефіциту енергетичних ресурсів, поглиблення глобалізації та розвиток регіонального економічного співробітництва є постійними чинниками просторового розбалансування національної економіки. Для подолання розбалансування та макроекономічної рівноваги між платоспроможним попитом та пропозицією на ресурси та на товари в різних територіальних одиницях необхідно виробляти загальнодержавний підхід, який повинен базуватись на врахуванні наступних передумов.

В умовах повного розбалансування України, катастрофічного державного боргу та дефіциту бюджету, децентралізації використання надр повинні передувати фундаментально обґрунтовані розрахунки розподілу ренти від використання будь-яких ресурсів, щоб не допустити загострення енергетичної безпеки країни, формування тіньових схем привласнення енергетичної ренти, підвищення тарифів на комунальні послуги, зубожіння населення, а отже, до зниження платоспроможного попиту, відсутності інвестицій та колапсу. Децентралізація управління ресурсами можлива лише за умов чіткого та прозорого розмежування прав між центром і територіями в частині не тільки використання, а особливо – системи розподілу та привласнення доходів у вигляді ренти.

Відповідно, однією з передумов запровадження децентралізації повинен стати процес державницької ідентифікації політики та поведінки всіх суб'єктів господарювання, і починати цей процес необхідно із реформування всіх рівнів освіти.

8. Формування моделі взаємодії між центром та регіонами в сфері використання природних ресурсів зумовлює необхідність проведення інституційних змін у природоохоронному управлінні на основі забезпечення чіткого розподілу обов'язків, відповідальності та джерел фінансування між інституціями; запровадження системи

інтегрованого управління на вертикальному та горизонтальному рівнях, що передбачає узгодження інтересів усіх зацікавлених сторін; стимулювання розвитку нових форм організації діяльності, що дозволить поєднувати підприємницькі інтереси в сфері природоохоронної діяльності, наприклад кластерні об'єднання.

Стимулювання формування екологічних кластерів з боку місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування повинно бути націлене на забезпечення створення умов для підвищення якісного стану навколишнього середовища у певній адміністративно-територіальній одиниці. Формування екологічного кластера дозволить: перерозподілити антропогенне навантаження на невеликій території; посилити індивідуальну „екологічність” території; посилити конкурентоспроможність місцевої продукції за рахунок її екологізації.

Максимально ефективному використанню місцевого природоресурсного потенціалу сприятиме розвиток екологічного бізнесу, стимулювання місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування формування екологічних провінцій. Побудова екологічної провінції, яка володіє певними ресурсами, і які потребують ефективного використання, вимагає, перш за все, виявлення конкурентних переваг такої провінції і формування її маркетингової стратегії.

Для створення потенціалу органів управління охороною довкілля на місцевому рівні необхідно: чітко визначити функції регіонального і місцевого рівня; поглибити міжмуніципальне партнерство задля подолання адміністративної роздробленості у вирішенні екологічних проблем; зміцнити потенціал місцевих органів влади з метою забезпечення їм можливості стимулювання (через фінансову підтримку) розвитку екологічного менеджменту, підготовки і реалізації місцевих екологічних проєктів.

9. Аналізуючи кадровий аспект забезпечення влади на державному та регіональному рівнях, учасники конференції констатували, що непослідовність кадрової політики в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, високий ступінь політизації та корумпованості посадових осіб, відсутність професійного підходу до підбору кадрів, передусім, органів місцевого самоврядування призводять до зниження ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, що і викликає недовіру громадян, членів територіальних громад до органів місцевого самоврядування. Посадові особи місцевого самоврядування розпоряджаються фінансами місцевих бюджетів, вирішують земельні та інші питання життєдіяльності громади, що зумовлює необхідність вирішення проблеми кадрового забезпечення місцевого самоврядування, тому доцільною є чітка, продумана політика роботи з кадрами на місцевому рівні.

На думку учасників конференції, серед головних чинників вдосконалення кадрового забезпечення органів державного та регіонального управління визначені: соціальна відповідальність суб'єктів управління за формування, використання і розвиток кадрового потенціалу регіону; створення системи інноваційної освіти, яка б сприяла реалізації сучасного цивілізованого світового принципу освіти – “навчання протягом усього життя”; законодавче закріплення обов'язковості післявузівського навчання для всіх, хто працює у сфері управління.

Система підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців потребує як внутрішньої, так і зовнішньої модернізації, що передбачає насамперед реформування професійного навчання службовців та посадових осіб місцевого самоврядування як елементу розвитку інституційної спроможності державного управління, підвищення рівня професіоналізму та культури персоналу органів влади, здатності компетентно і

відповідально виконувати управлінські функції, впроваджувати новітні соціальні технології, сприяти інноваційним процесам у державі.

10. Модернізація функціональних механізмів державного та регіонального управління в сучасних умовах передбачає впровадження інноваційних управлінських технологій та інструментарію державно-управлінського впливу, зокрема в частині: стимулювання інноваційно-інвестиційного вектору розвитку територій; удосконалення інституційного забезпечення комплексної структурної політики регіону; розвитку форм міжрегіонального співробітництва та партнерства; застосування засобів інвестиційного та інноваційного менеджменту, процедур управління проектами на регіональному рівні; впровадження аудиту ефективності використання всіх видів ресурсів регіону.

Каталізатором, який підвищить ефективність системи публічного управління, визначено застосування органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування технологій маркетингу, оскільки здатність до виживання та ефективного функціонування різного рівня муніципальних утворень у ринкових умовах залежить насамперед від факторів, які безпосередньо пов'язані з практичною реалізацією маркетингової концепції,

На думку учасників конференції, маркетинг з його "орієнтацією на споживача" повинен стати методичною основою створюваної демократичної, "клієнтоорієнтованої" та результативної системи публічного управління.

11. Формування стратегічного розвитку регіонів України в контексті концепції брендингу супроводжується такими проблемами: тривалий та затяжний процес проведення адміністративної реформи; застосування концепції брендингу в регіонах зводиться лише до формування логотипу та слогану; брендинг не враховується в стратегічному розвитку регіонів як нематеріальний актив, що може приносити прибутки.

Для розширення можливостей розвитку і зростання добробуту свого населення регіонам важливо мати навички залучення інвесторів, потенційних жителів, туристів, а також вміти формувати чіткий і позитивний бренд своєї території. Територіальний брендинг – це найбільш ефективний інструмент позиціонування регіону, процес побудови, розвитку та управління брендом, мета якого – створення сильного і конкурентоспроможного регіону. Наявність позитивного бренда дозволить підвищити конкурентоспроможності, якість життя, залучити зовнішні та активізувати внутрішні ресурси, сформувані привабливий імідж регіону.

10. Акцентуючи увагу на просторово-територіальному та земельному зрізах ресурсного забезпечення регіонального управління, учасниками конференції проаналізовано місце управління містобудуванням в забезпеченні розвитку різних типів територій та муніципальних утворень. Управління містобудуванням дозволяє досягати системи цілей та вирішення комплексу завдань, спрямованих на: формування економічно та ресурсно самодостатньої територіальної громади; забезпечення сталого збалансованого розвитку територій; активізацію інвестиційної діяльності територіальної громади; модернізацію інфраструктурного наповнення населеного пункту та регіону; створення адекватної сучасним викликам екологічної мережі та якісного життєвого середовища.

З метою уникнення конфліктів інтересів та підвищення ефективності управлінської діяльності в сфері містобудування та землекористування необхідним є удосконалення технологій управлінського моніторингу, зокрема в частині проведення моніторингу забудови та іншого використання територій шляхом постійних спостережень за реалізацією відповідної містобудівної документації та зміною об'єктів містобудування, здійснення виконавчої зйомки і коригування топографо-геодезичних, а також

картографічних та інших матеріалів. Дані моніторингу можуть використовуватись суб'єктами регіонального управління для створення геоінформаційних систем, складання містобудівних кадастрів населених пунктів і враховуватись під час здійснення планування та забудови територій.

12. В контексті формування моделі розподілу влади “центр-місцевість” учасниками конференції визначено напрямки удосконалення формування та реалізації угод щодо регіонального розвитку територій України. Як інструмент реалізації Державної регіональної стратегії угоди щодо регіонального розвитку покликані сприяти посиленню вертикальної та горизонтальної координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування під час здійснення заходів щодо динамічного зростання центрів економічної активності та інтеграції до них територій, що мають менший потенціал розвитку, насамперед сільських районів та невеликих населених пунктів.

Вдосконалення практики укладання угод щодо регіонального розвитку нероздільно пов'язане із необхідністю удосконалення методичних, організаційних та ін. засад формування й реалізації регіональних стратегій розвитку. Процедурі укладення угоди щодо регіонального розвитку повинен передувати чіткий розподіл завдань і відповідальності за їх виконання з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, представників місцевих бізнес-структур та інших стейкхолдерів. Відповідно, планування фінансових ресурсів на реалізацію запланованих заходів у графі “з інших джерел” доцільно конкретизувати. Така прозорість дозволить підвищити мотивацію різних суб'єктів до виконання завдань, а також прискорити досягнення стратегічно важливих цілей.

13. Розглядаючи державно-приватне партнерство в системі взаємодії “центр-місцевість”, визначено його місце в реалізації соціальної, економічної, структурно-інвестиційної політики держави та регіонів, його роль у подоланні кризових явищ у суспільстві.

Для розвитку державно-приватного партнерства потрібні якісні зміни в системі стратегічного планування, перш за все, з боку держави: необхідне довгострокове фінансове планування, розроблення системи гарантування інвестицій приватного сектору, розробка системи моніторингу проектів ДПП та оцінки їх економічної ефективності. Однією із важливих проблем розвитку ДПП в Україні є відсутність політичної стабільності, коротстроковість державного бюджетування і розповсюджена практика часті зміни законодавства. Крім того, у відносинах держави і бізнесу відсутня третя сторона – громадянське суспільство, яке гарантувало б публічність та відкритість взаємодії приватних компаній і держструктур у рамках проектів державно-приватного партнерства.

На думку учасників конференції, одним із дієвих механізмів розвитку соціального партнерства може стати механізм соціального замовлення, тобто комплекс процедур, орієнтованих на вирішення проблем соціального розвитку, що реалізуються державними органами через залучення на конкурсній основі громадських і приватних організацій та органів самоорганізації населення, що зазвичай використовується з метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів для вирішення соціальних проблем. Зазначене зумовлює необхідність реалізації механізму соціального замовлення, спрямованого на співпрацю з недержавними організаціями, який забезпечуватиме зростання ефективності налагодження та здійснення міжсекторної взаємодії щодо вирішення проблем регулювання якості життя.

Діяльність на засадах державно-приватного партнерства, досягнення інтересів усіх сторін дасть можливість мати вигоду усім учасникам міжсекторної взаємодії: 1) для органів державної влади: гарантії діалогу між владою та бізнесом на основі партнерства; реформування існуючих та створення нових робочих місць; зменшення витрат на надання послуг державою (наприклад, у соціальній сфері); підвищення інвестиційної активності та підвищення темпів впровадження великих капіталомістких інвестиційних проектів; дієве управління та застосування об'єктів державної власності; зниження фінансових витрат держави; зростання ефективності функціонування державних інфраструктурних об'єктів; 2) переваги для бізнесу: надходження бюджетних коштів до впровадження проектів державно-приватного партнерства; зручності переліку закритих галузей економіки, наприклад транспортної інфраструктури, житлово-комунального господарства і т. д.; підвищення шансів одержання кредитів від вітчизняних і зарубіжних фінансово-кредитних установ під гарантії держави; спрощення співробітництва з державними дозвільними органами шляхом участі у заходах державно-приватного партнерства; 3) переваги для суспільства: зростання рівня якості життя населення; розвиток соціальної інфраструктури; зростання якості соціальних послуг.

14. У контексті розгляду фіскальних аспектів формування моделі розподілу влади "центр – місцевість" було наголошено на необхідності запровадження моделі конкурентного федералізму, за якого національне законодавство визначає лише загальні повноваження і зобов'язання, тоді як субнаціональні уряди мають практично повну свободу у визначенні власних податкових джерел та виборі механізмів забезпечення суспільними благами, що відповідають потребам населення.

В цьому контексті учасники конференції запропонували надати субнаціональним урядам максимальний доступ до незалежних джерел доходів з метою вирішення численних локальних проблем (за принципом "один податок – один бюджет"), запровадити процедуру "добудови" податкових ставок, за якої муніципалітети володіють правом додавати свої ставки податків до базової. Це дозволить підвищити відповідальність субнаціональних урядів за податково-бюджетну та соціальну політики. Для реалізації цієї моделі необхідно вирішити проблеми дезінтеграції економічного простору, ліквідувати "викривлення" у міжрегіональному розподілі ресурсів.

У контексті забезпечення бюджетної прозорості учасниками заходу пропонується формування ефективного громадського контролю за використанням бюджетних коштів, який повинен дати можливість суттєво обмежити корупцію, покращити міжнародний імідж країни та збільшити її інвестиційну привабливість; створення Єдиного веб-порталу використання публічних коштів, що має стати офіційним державним інформаційним ресурсом у мережі Інтернет, на якому повинна оприлюднюватися інформація про планове та фактичне використання публічних коштів в розрізі розпорядників, достовірні дані щодо руху публічних коштів.

Для формування оптимальної моделі бюджетного вирівнювання з метою ефективного надання суспільних благ населенню на регіональному та місцевому рівнях пропонується: бюджетне регулювання здійснювати з урахуванням: 1) розподілу повноважень між органами державної влади, державного управління та місцевого самоврядування. Реформування адміністративно-територіального устрою вимагає перегляду прав, обов'язків та функцій органів місцевого самоврядування, розширення їхніх повноважень, і, відповідно, суттєвого зміцнення фінансової бази; 2) розмежування доходів і видатків між усіма рівнями бюджетної системи шляхом передачі частини

державних податків і зборів до місцевих бюджетів із зміною їхнього статусу із державних на місцеві; 3) використання, крім існуючого методу міжбюджетних трансфертів, методу процентних відрахувань від регулюючих доходів, який був відмінений у 2001 році Бюджетним кодексом України. До регулюючих доходів віднести: податок на додану вартість, акцизний податок та мито.

Запропоновано забезпечити перехід від триступеневої до двоступеневої бюджетної моделі (із наданням об'єднанням громад прав та повноважень міст обласного значення), оскільки існуюча на сьогодні ієрархічність за великим рахунком все-таки зв'язує руки найдрібнішим адміністративно-територіальним утворенням та суперечить принципу самостійності місцевих бюджетів (з огляду навіть на те, що фінансові органи районного рівня дуже обмежені в своїх діях у розрахунках трансфертів із районного бюджету до бюджетів місцевого самоврядування).

З метою оптимізації використання коштів Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) учасники конференції рекомендують: 1) чітко унормувати пріоритети його діяльності як інструменту, що створений для фінансування цілей середньострокового та довгострокового регіонального розвитку шляхом розробки окремого Положення про ДФРР, в якому визначити призначення, мету, завдання і очікувані результати діяльності, кількісні критерії визначення рівня досягнення мети використання коштів; 2) до участі у відборі проектів (програм), що фінансуватимуться за рахунок коштів Фонду на території конкретного регіону, доцільно залучати не тільки органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, а й представників бізнесу та громадськості. Основним критерієм відбору проектів має бути його відповідність стратегічним пріоритетам розвитку регіону, що визначені у Стратегії соціально-економічного розвитку певного регіону; 3) Кабінету Міністрів України необхідно забезпечити планування коштів ДФРР відповідно до вимог ст. 24-1 Бюджетного кодексу, якою передбачено формування обсягу коштів Фонду на рівні не менше 1% від обсягу доходів загального фонду проекту державного бюджету. Розпорядникам коштів на державному та місцевому рівнях необхідно повною мірою забезпечити виконання проектів (програм) і заходів регіонального розвитку та належне управління коштами ДФРР, і насамперед здійснювати фінансування об'єктів з високим ступенем готовності (більше 70%) та пускових об'єктів, належне управління коштами Фонду, щоб уникнути невикористання коштів та повернення до Державного бюджету в кінці року, а також неефективно та нецільового їх використання; 4) привести відповідно до вимог бюджетного законодавства положення порядку використання коштів Фонду та порядку відбору об'єктів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 04.04.2012 № 656, в частині зазначення у порядку використання коштів Фонду – відповідального виконавця бюджетної програми та заходів впливу у разі її невиконання, а також внести зміни до п. 3 цього порядку та визначити, що бюджетні кошти спрямовуються, крім фінансування інвестиційних програм (проектів), також і на фінансування відповідних заходів, як це передбачено ст. 24-1 Бюджетного кодексу України.

З метою розширення джерел місцевих доходів пропонується: 1) законодавчо розширити повноваження місцевих рад щодо їх впливу на мобілізацію доходів місцевих бюджетів, відповідно доповнивши ст. 28 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", надавши повноваження місцевим радам щодо впливу на суб'єктів господарювання у забезпеченні контролю за зобов'язаннями з платежів до місцевих бюджетів; 2) законодавчо закріпити порядок справляння місцевих податків, у разі якщо сільська, селищна чи міська рада не прийняла рішення про встановлення тих

податків та зборів, що є обов'язковими згідно з нормами Кодексу; 3) підвищити рівень участі регіонів у міжнародних фінансових проектах, зокрема входження до складу учасників реалізації Стратегії ЄС для Дунайського регіону; участь у реалізації проектів ЄС за рахунок фінансових інструментів ЄС (у рамках Європейського інструменту сусідства і партнерства, за рахунок Європейського інвестиційного банку, Інвестиційного інструменту політики сусідства) та Пілотної програми регіонального розвитку Східного партнерства; 4) активізувати діяльність щодо вступу до числа учасників європейських регіональних асоціацій – Асамблеї європейських регіонів, Ради європейських муніципалітетів та регіонів, Конференції європейських законодавчих асамблей, Асоціації європейських прикордонних регіонів, Конференції периферійних морських регіонів, Конференції президентів регіонів із законодавчими повноваженнями, Європейської асоціації представників місцевого самоврядування гірських регіонів та Європейських міст; 5) активізувати потенціал ринку муніципальних облігацій з метою залучення інвестицій для потреб регіону, розробивши відповідні механізми та здійснивши зміни у правовому забезпеченні, які давали б можливість введення пільг щодо оподаткування доходів від муніципальних облігацій, удосконалити механізм здійснення запозичень місцевими органами влади та елементи системи місцевих запозичень в Україні; 6) сприяти встановленню допустимого податкового навантаження, яке повинно бути адекватним фінансовому стану платників податків та не допускати ситуацію, за якою сплата податків призводить до погіршення фінансових показників та вимивання обігових коштів, необґрунтованого кредитування бюджету.

Для вдосконалення розподілу видаткових повноважень органів влади учасники конференції вважають за необхідне такий розподіл здійснювати з врахуванням таких критеріїв: 1) чіткого визначення складу центральних та місцевих органів виконавчої влади. Актуальність цього завдання підвищується у зв'язку із виокремленням із складу місцевих державних адміністрацій районних та обласних рад; 2) застосування однакового підходу до визначення функціональних обов'язків органів місцевого самоврядування за Бюджетним кодексом України та Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні"; 3) визначення поняття та складу гарантованих послуг та органів влади, які є відповідальними за їх надання та фінансування; 4) розширення переліку критеріїв розподілу видатків між місцевими бюджетами. Крім критерію наближення послуг до безпосереднього споживача (відповідно до ст. 86 Бюджетного кодексу України), доцільно також врахувати критерії ефекту масштабу та зовнішнього ефекту; 5) розширення переліку принципів розподілу видатків між місцевими бюджетами. Бюджетним кодексом України виділено лише принцип субсидіарності, який необхідно доповнити принципом фінансової спроможності органу місцевого самоврядування.

При підготовці аналітичної записки робоча група оргкомітету конференції використала висновки і пропозиції, що містилися у наукових розробках учасників, та результати безпосередніх дискусій, які відбувалися на пленарних засіданнях конференції. На формулювання підсумкових матеріалів конференції значний вплив мали наукові розробки і висновки, розкриті у дослідженнях таких авторів, як: Августин Руслан (Тернопіль), Анісімов Вадим (Київ), Бідак Володимир (Львів), Біла Світлана (Київ), Бобровська Олена (Дніпропетровськ), Богач Юрій (Тернопіль), Бречко Олександр (Тернопіль), Бутко Микола (Чернігів), Варколи Ладіслав (Словачина), Васіна Алла (Тернопіль), Велешук Світлана (Тернопіль), Винар Наталія (Мукачеве), Грабовська Моніка (Республіка Польща), Дем'янишин Василь (Тернопіль), Дзвінчук Дмитро (Івано-

Франківськ), Длугопольський Олександр (Тернопіль), Дракохруст Тетяна (Тернопіль), Дудкіна Олена (Тернопіль), Дурас Микола (Львів), Желюк Тетяна (Тернопіль), Зарицька Наталія (Тернопіль), Зелінська Анетта (Республіка Польща), Калякін Юрій (Севастополь), Канавець Марина (Київ), Каштелян Анастасія (Чернівці), Кириленко Ольга (Тернопіль), Коваль Світлана (Тернопіль), Королук Юрій (Чернівці), Кравців Василь (Львів), Кривокульська Наталія (Тернопіль), Круп'як Лідія (Тернопіль), Кукуля Анжела (Київ), Куценко Віра (Київ), Лаврів Лілія (Тернопіль), Лихач Юлія (Київ), Малий Іван (Київ), Марчук Анна (Тернопіль), Мелоян Ліліт (Грузія), Мельник Алла (Тернопіль), Мокрицька Анна (Тернопіль), Монастирський Григорій (Тернопіль), Морозевич Ольга (Республіка Білорусь), Оліфіренко Лілія (Чернігів), Петриків Анна (Тернопіль), Петрук Інна (Тернопіль), Підгаєць Сергій (Вінниця), Підлісна Тетяна (Хмельницьк), Плахцяк Адам (Республіка Польща), Попович Тамара (Тернопіль), Постніков Володимир (Тернопіль), Пруденіца Майя (Республіка Польща), Ревун Костянтин (Тернопіль), Савчук Світлана (Тернопіль), Садова Уляна (Львів), Серебрянська Діна (Київ), Сівек Тадеуш (Чехія), Сковрон Павел (Республіка Польща), Слюзар Володимир (Тернопіль), Тинська Інна (Тернопіль), Толуб'як Віталій (Тернопіль), Трілленберг Галина (Тернопіль), Тсінтсадзе Асі (Грузія), Феденчук Ярослав (Івано-Франківськ), Хуткий Олександр (Черкаси), Шавло Ірина (Ірпінь), Шевченко Ольга (Київ), Шкуренко Наталія (Ірпінь), Юрій Інна (Тернопіль), Яньчук Лех (Республіка Польща).

Аналітичну записку підготували:

Мельник Алла,

*д. е. н., проф., завідувач кафедри державного і муніципального управління,
Тернопільський національний економічний університет;*

Монастирський Григорій,

д. е. н., проф. кафедри, Тернопільський національний економічний університет;

Желюк Тетяна,

д. е. н., проф. кафедри, Тернопільський національний економічний університет;

Дудкіна Олена,

к. е. н., доц., Тернопільський національний економічний університет;

Зелінська Анетта,

доктор, ад'юнкт, Вроцлавський економічний університет, Республіка Польща.