

**І.В. Литвинчук, к.е.н., доц.
Н.О. Прохорчук, аспір.**

Житомирський державний технологічний університет

РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО ГОСПОДАРСТВА

Висвітлено питання вивчення ролі органів місцевого самоврядування в організації місцевого господарства з урахуванням форм управлінського впливу для задоволення потреб адміністративно-територіальної одиниці. З огляду на узагальнення наукових позицій щодо визначення місцевого господарства, подано узагальнене уявлення про його тлумачення. Окреслено склад місцевого господарства, до якого належать підприємства (об'єднання), організації, установи, комунальної власності відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також підприємства (об'єднання), організації, установи, що не належать до комунальної власності, діяльність яких пов'язана переважно з обслуговуванням населення і за згодою власника можуть бути включені до місцевого господарства та об'єкти, створені в результаті трудової участі громадян або придбані на їх добровільні внески, враховані до місцевого господарства за згодою населення та органів місцевого самоврядування. Розглянуто нормативне регулювання місцевого самоврядування в Україні з позиції елементів його системи як суб'єктів, яким делеговано повноваження щодо забезпечення вирішення соціальних, господарських, управлінських та виробничих завдань адміністративно-територіальної одиниці. Узагальнено практику управління об'єктами комунальної власності територіальних громад та обґрунтовано необхідність застосування органами місцевого самоврядування різних форм управлінського впливу з метою якнайповнішого задоволення потреб громади.

Ключові слова: *місцеве господарство; місцеве самоврядування; органи місцевого самоврядування; територіальна громада.*

Актуальність дослідження. Процеси демократизації суспільних відносин в Україні в умовах децентралізації потребують підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування щодо задоволення потреб територіальних громад, матеріальною базою яких є місцеве господарство.

Досить актуальними залишаються питання визначення шляхів розвитку місцевого господарства, оскільки в процесі економічних перетворень ще не повною мірою створено економічні та правові умови для його поступового та стабільного розвитку. І це багато в чому залежить від ступеня децентралізації на локальному рівні та удосконалення відповідного законодавства з питань надання повноважень органам місцевого самоврядування у вирішенні місцевих проблем. Організація місцевого господарства безпосередньо пов'язана з повноваженнями органів місцевого самоврядування, координацією управлінських дій, відповідною нормативно-правовою базою. Питання управління місцевим господарством актуалізується наявністю об'єктів прямого впливу (комунальної власності), та об'єктів непрямого впливу (державної, колективної, приватної форм власності), що зумовлює певні ускладнення. До того ж сама комунальна власність та її внутрішня структура є неоднорідною і потребує поглибленого вивчення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як об'єкт дослідження місцеве господарство знаходиться у центрі уваги багатьох вітчизняних і зарубіжних вчених, зокрема таких, як Б.Адамов [1], В.Алексєєв [3], В.Бабаєв [4], В.Мамонова [7], О.Ольшанський [9], О.Сунцова [11], А.Фрич [13] та ін. Вони наголошують на удосконаленні системи надання управлінських послуг органами місцевого самоврядування (В.Бабаєв), особливостях функціонування окремих секторів комунальної сфери (А.Фрич), приватизації комунального майна та удосконаленні управління спільною власністю територіальних громад (В.Алексєєв).

Питання організації місцевого господарства на загальнодержавному та регіональному рівнях докладно проаналізовані у працях К.Баранової, В.Білянського, Й.-М.Брабанта, І.Вілсона, О.Вороніна, Р.Галіахметова, Ф.Девемі, В.Меркулова, В.Рянжина, Л.Чернишова, І.Ямпольської та ін.

Мета дослідження полягає у теоретичному обґрунтуванні питань щодо виявлення ролі органів місцевого самоврядування в організації місцевого господарства та розробці практичних рекомендацій з удосконалення форм управлінського впливу для задоволення потреб адміністративно-територіальної одиниці.

Викладення основного матеріалу. Економічному життю територіальних громад в ринкових умовах притаманний певний плюралізм організаційно-правових форм господарювання, що враховує наявність різних форм власності:

- державної (об'єкти належать державі в особі уповноважених структур);
- комунальної (об'єкти є власністю територіальної громади);
- колективної (спільна власність декількох фізичних та юридичних осіб);
- приватної (власність окремих фізичних осіб).

Суспільні відносини, які складаються під впливом взаємодії, переплетіння різних видів власності та господарської діяльності в межах територіального товариства, зумовлюють складність системи місцевого господарства [10].

Виконання покладених на місцеве самоврядування функцій потребує фінансування, яке відображається в місцевому бюджеті. Розміри місцевих бюджетів, їх стан і збалансованість залежать від результатів функціонування господарського комплексу кожної адміністративно-територіальної одиниці.

Місцеве господарство – це сукупність підприємств, організацій і установ, що забезпечують безпосереднє задоволення потреб населення і функціонування місцевого самоуправління. Сучасна наукова література дає різні тлумачення місцевого господарства, більшість з яких визначає його як сукупність об'єктів комунальної власності (І.Салій). У свою чергу, В.Бабаєв розглядає міське господарство як сукупність багатьох підсистем, що тісно взаємодіють, і постійно розвиваються і потребують певної координації діяльності, а С.Вобленко – як систему відносин, які виникають на ґрунті взаємодії, переплетіння різних форм власності та господарської діяльності у межах місцевого товариства [6].

До складу місцевого господарства належать:

- підприємства (об'єднання), організації, установи комунальної власності відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- підприємства (об'єднання), організації, установи, що не належать до комунальної власності, діяльність яких пов'язана переважно з обслуговуванням населення і за згодою власника можуть бути включені до місцевого господарства;
- об'єкти, створені в результаті трудової участі громадян або придбані на їх добровільні внески, враховані до місцевого господарства за згодою населення та органів місцевого самоврядування.

Незважаючи на наявність значної кількості законодавчих, нормативно-правових актів, спрямованих на врегулювання діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, відчувається потреба у подальшому розвитку правового забезпечення самоврядної діяльності, перш за все, у напрямку зміцнення фінансово-економічної самостійності територіальних громад і проведення адміністративно-територіальної реформи, окремо – ухвалення Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій», та чіткого законодавчого розподілу повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [5].

Органи місцевого самоврядування є суб'єктами адміністративно-правових відносин, оскільки, по-перше, вони вступають у ці відносини з органами виконавчої влади у випадку контролю з боку держави за виконанням ними функцій та завдань, по-друге, вони самі є суб'єктами державного управління, коли виконують делеговані законом повноваження [2].

Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [5].

До системи місцевого самоврядування відповідно до ст. 5 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”, належать:

- територіальна громада;
- сільська, селищна, міська рада;

- сільський, селищний, міський голова;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської рад;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення [5].

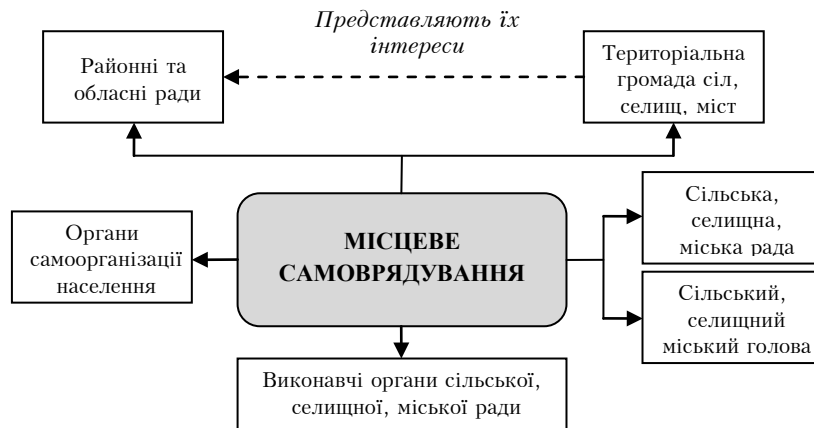


Рис.1. Місце виконавчих органів місцевих рад у системі місцевого самоврядування [12]

Органи самоорганізації населення створюються за ініціативою самих жителів та з дозволу відповідної сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради на окремих частинах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а саме: сільського, селищного комітету – в межах території села, селища, якщо його межі не збігаються з межами діяльності сільської, селищної ради; вуличного, квартального – в межах території кварталу, кількох або однієї частини вулиць з прилеглими провулками у місцях індивідуальної забудови; комітету мікрорайону – в межах території окремого мікрорайону, житлово-експлуатаційної організації в містах; будинкового – в межах будинку (кількох будинків) в державному і громадському житловому фонді та фонді житлово-будівельних кооперативів; комітету району у місті – в межах одного або кількох районів у місті, якщо його межі не збігаються з межами діяльності районної у місті ради (ст. 14) [5].



Рис. 2. Адміністративно-матеріальні одиниці органів самоорганізації населення

Територіальна громада в Україні є первинним елементом системи місцевого самоврядування і поряд з іншими її елементами, такими як представницькі органи місцевого самоврядування, їх виконавчі органи і посадові особи, органи самоорганізації населення тощо, покликана забезпечити захист інтересів жителів певної адміністративно-територіальної одиниці.

В організації місцевого господарства виникає чимало складних питань щодо застосування законодавчих норм, пов'язаних з регулюванням відносин власності, що вимагає дослідження особливостей управлінської діяльності органів місцевого самоврядування. Оскільки суб'єкти господарювання репрезентують різні форми власності – комунальну, державну, колективну, приватну – вони відчувають і різний вплив органів місцевого самоврядування як суб'єктів організації місцевого господарства. Крім того, організацією місцевого господарства займаються й інші уповноважені державою органи: місцеві державні адміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади. Вибір методів управління комунальною власністю

визначається сутністю самого права власності на володіння, користування та розпорядження об'єктами (склад комунальної власності є різномірним, тому мають місце специфічні риси управління об'єктами кожного роду: майно, земля, фінанси, підприємства, установи тощо) [8].

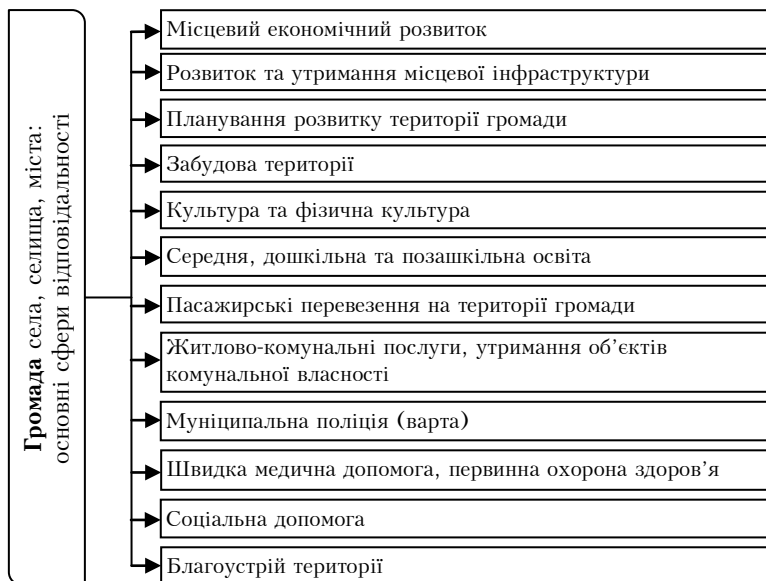


Рис. 3. Реформа: компетенції громад [12]

Узагальнення практики управління об'єктами комунальної власності територіальних громад дозволяє стверджувати, що найпоширенішими в Україні є:

- управління одним або декількома комунальними підприємствами за допомогою створення фахової установи – юридичної особи, заснованої місцевою радою (наприклад Фонд комунального майна);
- спеціальне управління (коли місцева рада безпосередньо керує комунальним підприємством шляхом фінансування його діяльності з місцевого бюджету);
- управління, яке делегується приватній особі на контрактній основі, що передбачає право нагляду місцевої ради за виконанням договору та дотриманням приватною особою її обов'язків, а також санкції у разі порушення договірних умов.

Задоволення усіх потреб територіальної громади можливе лише за умови раціональної організації місцевого господарства як матеріальної основи місцевого самоврядування.

З'ясовано, що у сучасній Україні фактично бракує цілісного механізму управління сектором місцевого господарства, який підміняється розрізненими впливами на окремі суб'єкти господарювання. Принципова схема механізму управління місцевим господарством зводиться до того, що суб'єктами управління є органи місцевого самоврядування, а керованими об'єктами – безпосередньо місцеве господарство (об'єкти різних форм власності). Оскільки на обслуговування населення спрямована, в першу чергу, діяльність суб'єктів права комунальної власності, органи місцевого самоврядування використовують методи управлінського впливу на них. Суб'єкти господарювання інших форм власності (державної, колективної, приватної) самостійно приймають рішення щодо видів економічної діяльності та організаційно-правових форм її реалізації, джерел фінансування тощо. Вони не входять до сукупності суб'єктів правомочності комунальної власності, тому органи місцевого самоврядування можуть застосовувати щодо них лише методи узгодження дій та супідрядності.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, підвищення ролі органів місцевого самоврядування у вирішенні питань забезпечення життєдіяльності територіальних громад потребує постійного удосконалення управління функціонуванням і розвитком місцевого господарства як системою, що складається з певної множини взаємопов'язаних елементів: суб'єктів господарювання різних форм власності, їх взаємовідносин і зовнішніх зв'язків.

Неоднорідність структурних елементів місцевого господарства обумовлює необхідність застосування органами місцевого самоврядування різних форм управлінського впливу з метою

якнайповнішого задоволення потреб громади.

Враховуючи те, що міське господарство – це складний економічний об’єкт, що містить суспільні відносини щодо здійснення діяльності із задоволення соціальних, економічних, екологічних, культурних та інших потреб населення через використання фінансових та матеріальних ресурсів, а також потенціалу даної території, то, відповідно, потребує особливого підходу розробка механізму управління міським господарським комплексом, оскільки ефективний і збалансований розвиток міста залежить від вирішення соціальних, господарських, управлінських та виробничих завдань. Подальші дослідження будуть присвячені зазначеним вище питанням.

Список використаної літератури:

1. *Адамов Б.І.* Удосконалення управління комунальними структурами міст / НАН України ; Інститут економіки промисловості. – Донецьк, 1996. – 36 с.
2. Адміністративно-територіальна реформа та місцеве самоврядування: норма творення та експертні оцінки / Ін-т грома-дян. Сусп.-ва. – К., 2009. – 56 с.
3. *Алексєєв В.М.* Власність територіальних громад в Україні: шляхи розвитку : монографія / *В.М. Алексєєв.* – Чернівці : Технодрук, 2007. – 336 с.
4. *Бабаєв В.М.* Управління великим містом : теоретичні і прикладні аспекти : монографія / *В.М. Бабаєв* ; Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. – Х. : ХНАМГ, 2010. – 307 с.
5. Закон про місцеве самоврядування в Україні. Науково-практичний коментар / Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 1999.
6. *Коваленко С.О.* Державне регулювання фінансового забезпечення інноваційного розвитку: українські реалії і зарубіжний досвід / *С.О. Коваленко* // Електронне наукове фахове видання «Ефективна економіка». – 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=690>.
7. *Мамонова В.В.* Корпоративний підхід в управлінні комунальними підприємствами / *В.Мамонова, О.Ольшанський* // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. – Вип. 3 (26). – С. 130–135.
8. *Мамонова В.В.* Комунальне господарство як основа ефективного місцевого самоврядування / *В.В. Мамонова, О.В. Ольшанський* // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : ХарПІ УАДУ, 2002. – № 1 (12). – С. 134–143.
9. *Ольшанський О.В.* Управління місцевим господарством : механізм удосконалення : монографія / *О.В. Ольшанський.* – Харків : Константа, 2008. – 158 с.
10. *Ольшанський О.В.* Механізм вдосконалення управління місцевим господарством : автореф. / *О.В. Ольшанський.* – 2007.
11. *Суницова О.О.* Місцеві фінанси : навч. посіб. / *О.О. Суницова.* – К. : Центр навч. літ-ри, 2010. – 488 с.
12. *Таран В.В.* Виконавчі органи місцевих рад та їх місце в системі державного управління / *В.В. Таран* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/debu/2010-1/doc/4/12.pdf>.
13. *Фрич А.О.* Реформування та фінансове оздоровлення житлово-комунального господарства / *А.О. Фрич* // Актуальні проблеми та перспективи розвитку публічного управління в Україні : матер. IV Всеукр. наук.-практ. конф. 11 жовт. 2012 р. / за ред. *В.М. Огаренка, А.О. Монаєнка* та ін. – Запоріжжя : КПУ, 2012. – С. 275–278.
14. Розвиток фінансів в умовах відкритої економіки : кол. монографія / *М.М. Александрова, Н.Г. Виговська та ін.* ; за ред. проф. *О.М. Петрука.* – Житомир : ПП“Рута”, 2012. – 416 с.

References:

1. Adamov, B.I. (1996), *Udoskonalennia upravlinnia komunal'nyh strukturamy mist*, NAN Ukraine, Instytut ekonomiky promyslovosti, Donetsk, 36 p.

2. Vrublevs'kyj, O.S. (2009), *Administratyvno-terytorial'na reforma ta mistseve samovriaduvannia: norma tvorennia ta ekspertni otsinky*, Instytut gromadjans'kogo suspil'stva, Kyiv, 56 p.
3. Aleksieiev, V.M. (2007), *Vlasnist' terytorial'nykh hromad v Ukraini: shliakhy rozvytku*, Tekhnodruk, Chernivtsi, 336 p.
4. Babaiev, V.M. (2010), *Upravlinnia velykym mistom: teoretychni i prykladni aspekty*, KhNAMH, Kharkiv, 307 p.
5. *Zakon pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini. Naukovo-praktychnyj komentar* (1999), Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy, Kyiv, 400 p.
6. Kovalenko, S.O. (2011), “Derzhavne rehuliuвання finansovoho zabezpechennia innovatsijnoho rozvytku: ukrains'ki realii i zarubizhnyj dosvid”, *Efektyvna ekonomika*, available at: www.economy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=690
7. Mamonova, V.V. and Ol'shans'kyj, O.V. (2009), “Korporatyvnyj pidkhid v upravlinni komunal'nykh pidpriemstvamy”, *Teoriia ta praktyka derzhavnogo upravlinnia*, Vydavnytstvo KharRI NADU “Mahistr”, Kharkiv, Vol. 3 (26), pp. 130–135.
8. Mamonova, V.V. and Ol'shans'kyj, O.V. (2002), “Komunal'ne hospodarstvo iak osnova efektyvnoho mistsevoho samovriaduvannia”, *Aktual'ni problemy derzhavnogo upravlinnia*, KharRI UADU, Kharkiv, No. 1 (12), pp. 134–143.
9. Ol'shans'kyj, O.V. (2008), *Upravlinnia mistsevym hospodarstvom: mekhanizm udoskonalennia*, Konstanta, Kharkiv, 158 p.
10. Ol'shans'kyj, O.V. (2007), *Mekhanizm vdoskonalennia upravlinnia mistsevym hospodarstvom: Author's abatract*, Nacional'na akademija derzhavnogo upravlinnja pry Prezydentovi Ukrai'ny, Harkivs'kyj regional'nyj instytut derzhavnogo upravlinnja, Kharkiv, 20 p.
11. Suntsova, O. O. (2010), *Mistsevi finansy*, Tsentр uchbovoi literatury, Kyiv, 488 p.
12. Taran, V.V. (2010), “Vykonavchi orhany mistsevykh rad ta ikh mistse v systemi derzhavnogo upravlinnia”, available at: <http://archive.nbuv.gov.ua/ejournals/debu/20101/doc/4/12.pdf>
13. Frych, A. O. (2012), “Reformuvannia ta finansove ozdovlennia zhytlovo-komunal'noho hospodarstva”, in Oharenko V.M. and Monaienko A.O. (Ed.), *Aktual'ni problemy ta perspektyvy rozvytku publicnogo upravlinnia v Ukraini: materialy IV Vseukrains'koi naukovo-praktychnoi konferentsii 11 zhovtnia 2012 r.*, KPU, Kyiv, pp. 275–278.
14. Aleksandrova, M.M. and Vyhovs'ka, N.H. (2012), *Rozvytok finansiv v umovakh vidkrytoi ekonomiky*, in Petruk, O.M. (Ed.), PP“Ruta”, Zhytomyr, 416 p.

ЛИТВИНЧУК Ирина Викторовна – кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів і кредиту Житомирського державного технологічного університету.

Наукові інтереси:

– питання методології та організації функціонування місцевих бюджетів.

E-mail: liv252007@rambler.ru

ПРОХОРЧУК Наталя Олегівна – аспірант кафедри обліку і аудиту Житомирського державного технологічного університету.

Наукові інтереси:

– проблеми обліку і контролю бюджетних установ.

E-mail: prohorchuk.natalya@yandex.ua

Стаття надійшла до редакції 30.03.2016.