

УДК 352/354-1

Ігор Дробот, Іван Шуляр

УПРАВЛІНСЬКЕ ТА САМОВРЯДНЕ НАЧАЛО У ЗДІЙСНЕННІ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ МІСТОМ

Розглядається процес здійснення стратегічного управління містом, його зміст та значення, шляхи взаємодії органів місцевого самоврядування та громади щодо створення та впровадження стратегії розвитку міста.

Ключові слова: стратегічне управління, стратегічне планування, стратегія розвитку міста, група стратегічного планування, профіль громади.

Постановка проблеми

Більшості країн притаманні своєрідні ознаки забезпечення життєдіяльності своїх територій загалом і міст зокрема. Кожна країна в залежності від державного ладу, розмірів, національних традицій здійснює це по-різному. Для уникнення хаотичності в управлінні містом деякі з них почали використовувати методи стратегічного управління.

Практичний досвід організації вітчизняного територіального управління вказує на те, що, відмовившись від практики радянського планування, на відміну від інших країн, воно не використовує у повній мірі довготривале планування у своєму функціонуванні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питаннями використання планування у здійсненні стратегічного управління займалися відомі дослідники і практики. Зокрема, у комерційних структурах такі дослідження проводились І. Ансоф [4], у містах (на прикладі американських міст) Е. Дж. Брейклі [5]. Окремі аспекти стратегічного планування розглядаються вітчизняними дослідниками М. Лисечком і Р. Рудніцькою [12]. Цікавою є практика здійснення стратегічного управління у містах пострадянської Чехії.

Існує багато уявлень щодо поняття управління в сучасному місті, його необхідності, сутності, організації. Вони є інколи взаємовиключні. Зокрема, Л. Михайлишин [11], В. Борденюк [6] вважають, що на рівні територіальної громади в Україні здійснюється не самоврядування, а управління. Дослідники В. Вакуленко, М. Орлатий та інші в питаннях організації життєдіяльності на місцевому рівні вживають терміни «управління містом», «управління сучасним містом» [8]. Водночас, у вітчизняному законодавстві управління міською громадою підпадає під визначення «місцеве самоврядування» [2, ст. 2].

Аналіз наукових періодичних видань вказує на те, що найбільш перспективною формою забезпечення життєдіяльності на місцевому рівні вважається врядування. На думку О. Бейко, врядування – це процес поєднання влади та обов'язків у суспільстві, що впливає та визначає публічну політику та рішення щодо суспіль-

ного життя. Врядування – ширша за уряд категорія, яка включає взаємовідносини між офіційними інституціями та інституціями громадянського суспільства; вона стала важливою концепцією міжнародного розвитку. Поки добре місцеве врядування опікується політикою участі у прийнятті рішень та прозорості процесу їх прийняття, місцеве управління займається імплементацією вже прийнятих рішень [7].

Втім очевидним є те, що у процесах забезпечення життєдіяльності міста наявні як управлінські, так і самоврядні аспекти. Тому, підвищення ефективності організації життєдіяльності, на нашу думку, слід розглядати у контексті оптимального поєднання управлінських і самоврядних аспектів, а відповідне явище – виходячи з наведених раніше ознак – пропонуємо іменувати «місцевим управлінням».

Метою даного дослідження є обґрунтування оптимального поєднання управлінських і самоврядних складових між учасниками стратегічного управління сучасним містом.

Мета

Для досягнення поставленої мети потрібно розв'язати такі завдання: визначити мотиви необхідності здійснення стратегічного управління містом; обґрунтувати доцільність взаємодії органів місцевого самоврядування та громади у процесі стратегічного управління та навести її основні напрями; проаналізувати стан реалізації стратегій в українських містах.

Нормативно-правову основу вітчизняного місцевого управління становить Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про місцеві державні адміністрації», інші нормативно-правові акти як загальнонаціонального, так і місцевого рівня.

У відповідності до нормативно-правової основи в Україні існує певний поділ міст на відповідні категорії, зокрема, міста в районах, міста обласного значення, міста з особливим статусом (Київ і Севастополь). Такий поділ відображається на можливостях міст у здійсненні місцевого самоврядування. Правове регулювання здійснення місцевого самоврядування у наведених категоріях міст здійснюється по-різному.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

На сьогодні життєдіяльність міста здійснюється територіальною громадою, представницькими і виконавчими органами місцевого самоврядування, органами державної влади. Кожен з них діє у межах нормативно обумовлених повноважень.

Виклад основного матеріалу

Територіальна громада згідно з українським законодавством є первинним суб'єктом вітчизняного місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень [2, ст. 6]. Втім, її повноваження наразі обмежені лише формуванням (виборами) представницьких органів (міської ради і голови) та участі у референдумі. І, як свідчить практичний досвід організації місцевого самоврядування в Україні, після формування органів місцевого самоврядування, громада фактично втрачає над ними контроль і до наступних виборів ніякого впливу на них немає.

Органи місцевого самоврядування в організації життєдіяльності міста представлені міським головою, місь-

кою радою та її виконавчими органами. Щодо органів державної влади то вони, окрім районних адміністрацій, представлені, у цьому процесі, структурами з контрольно-наглядовими функціями – прокуратура, різноманітні інспекції, виконавчої та судової влади.

Аналізуючи стан сучасних українських міст, слід зазначити, що їх розвиток переважно відбувається без виражених довготривалих пріоритетів у формуванні господарської інфраструктури та здійснення управління з їх реалізації. Це є одним з суттєвих недоліків в організації життєдіяльності міст, оскільки залежність від значної кількості різних чинників не дає можливості акумулювати ресурси для реалізації найважливіших завдань.

Пріоритети щодо забезпечення життєдіяльності міста можуть постійно змінюватися від виборів до виборів, лише під впливом міського голови і депутатського корпусу, тобто, під впливом доволі суб'єктивного чинника. З метою обмеження цього впливу на господарську діяльність, прийнято Закон України «Про засади державної регуляторної політики», у якому обумовлено процес прийняття рішень щодо регулювання господарської діяльності. Таким чином, законодавчо, на загальнодержавному рівні було виявлено певну непослідовність в організації господарської діяльності та визначено необхідність її мінімізації.

У контексті організації життєдіяльності на місцевому рівні слід звернути увагу на характер здійснення розвитку сучасних українських міст, а саме, на те, що органи місцевого самоврядування не реалізують у повній мірі завдання щодо перспективного розвитку міст. В умовах довготривалого періоду розвитку міста як одного з видів територіальної громади значно важче здійснювати, ніж на короткостроковому. Очевидним є те, що представницьким органам місцевого самоврядування зручніше реалізовувати короткострокові програми, які дають швидкий соціальний (електоральний) результат, аніж займатися копітким, та й таким, що не дає швидко видимих результатів, розвитком міста на перспективу.

На нашу думку, у здійсненні всіх процесів за теперішніх умов, що відбуваються у місті, треба виходити з двох постулатів, а саме: ідеї самодостатності територіальної громади та ідеї сталого розвитку громади.

Нагадаємо, що під самодостатньою громадою розуміється громада, яка відповідає таким критеріям: має статус первинного суб'єкта місцевого самоврядування; самокупність економічної системи; наявність території та населення для розширеного відтворення; населення громади репрезентує себе як частинку громадянського суспільства.

Таким чином, в умовах сталого розвитку, поняття самодостатньої громади уособлюється з громадою, яка, відповідаючи критеріям самодостатності, не вичерпує, а раціонально споживає свої місцеві ресурси.

Громади, спираючись на місцеві ресурси, повинні розглянути можливість їхнього використання на місцевий розвиток. Тобто вони повинні усвідомити, що значна частина дій муніципальних структур впливають на рішення, що приймаються в приватному секторі. Таким чином, органи місцевого самоврядування в економічній сфері не можуть тільки обмежуватись традиційно адміністративно-господарською діяльністю, впливаючи своєю пасивністю на економіку адміністративно-територіальної одиниці [5, с. 80].

Прагнення територіальної громади до самодостатності та сталості спричиняє формування плановості у

її розвитку. Задля цього необхідність здійснення планування на місцевому рівні визначено на законодавчому рівні і обумовлено в таких нормативно-правових актах: як Конституція України [1, ст. 143], закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2, ст. 27], України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [3, ст. 9].

Іншим нормативно-правовим актом, що обумовлює необхідність плановості розвитку на рівні міста є його Статут [13]. Втім, аналіз процесу затвердження статутів українських міст та самих статутів, вказує на те, що їх наявність чи відсутність не впливає на функціонування міста. Йдеться про те, що статuti міст являють собою частину продубльованих норм законодавства та норми декларативного характеру. Натомість, це мав би бути основний документ щодо організації життєдіяльності міста, і, власне, у ньому могли б бути відображені основні напрями плановості розвитку міста і обґрунтовані критерії самодостатності, спроектовані на конкретне місто.

Узагальнюючи вищезазначене, можна припустити, що для організації діяльності органів місцевого самоврядування, направленої на реалізацію цілей розвитку міста обумовлених Статутом чи іншим документом, треба надати йому вищої юридичної сили у порівнянні з іншими рішеннями органів місцевого самоврядування. За такого підходу найбільш активним учасником формування політики розвитку міста мала б виступати сама територіальна громада, оскільки вона є найбільш постійною за персональним складом і має бути зацікавленою у зростанні таких основних економічних та соціальних показників, як чисельність населення, рівень його освіти, середньої заробітної плати, безробіття, доходи місцевого бюджету тощо.

Як один з перспективних методів щодо здійснення управління містом, розглянемо метод стратегічного управління.

Вище зазначалось, що одним з найсуттєвіших недоліків сучасної системи функціонування міст, є в основному непослідовність їх політики (часта зміна пріоритетів розвитку в залежності від суб'єктивного чинника).

Останнім часом стратегічному управлінню містом його організації, упровадженню та розвитку приділяється багато уваги. Воно, як уже зазначалось, містить поєднання управлінських та самоврядних складових. На якість здійснення стратегічного управління впливає насамперед рівень поєднання цих складових. Саме їх оптимальне поєднання і є, на нашу думку, гарантуванням раціонального стратегічного управління містом.

Для підкріплення такого судження звернемося до результатів реалізації проекту «Економічний розвиток міст» (ЕРМ), який проводиться з 2005 року в Україні за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID). Його учасниками стали близько 50 міст України, які займалися розробкою і впровадженням стратегічних планів [15]. Слід відмітити, що хоча в назві йдеться про економічний розвиток, лише суто економічною сферою проект не обмежився.

Робота починалася з формування групи (комітету) зі створення стратегії розвитку міста. У ній беруть участь представники місцевого самоврядування, бізнесу і громадськості. На неї покладено завдання розробки проекту стратегії розвитку міста. Одразу слід звернути увагу на наявність самоврядних елементів на даному етапі реалізації проекту. Переважна частина групи (комітету) не є представниками органів місцевого самоврядування

і працюють на громадських засадах, керуючись своєю громадянською позицією і власною ініціативою.

На початку проводилося визначення наявного стану соціально-економічної ситуації в місті (збір та опрацювання наявної об'єктивної інформації) та опитування думки представників підприємницьких кіл щодо бізнес-клімату міста (тобто отримувалася суб'єктивна інформація представників бізнесу).

Результатом роботи була зведена по місту інформація (її можна назвати паспортом міста, профілем громади тощо); важливим є те, щоб у ній була об'єктивна та повна інформація щодо соціально-економічної ситуації в місті [10]. Для цього, не підмінюючи органи статистики, а використовуючи наявну у них, а також додатково зібрану і опрацьовану інформацію, отримуємо інформацію значною мірою об'єктивнішу за звичайну статистичну, в силу значної заформалізованості останньої.

Другою складовою отримання інформації щодо соціально-економічної ситуації в містах було вивчення думки підприємців. Ця робота здійснювалася з широким залученням громадськості, а метою її було отримання точки зору представників бізнесу. Структура анкет включала питання щодо характеру господарської діяльності, виробничих потужностей, робочої сили, діяльності органів місцевого самоврядування. Ця інформація збиралася представниками громадськості, оскільки вважалося, що в такому разі вона буде об'єктивнішою, ніж коли б це здійснювали фахівці органів місцевого самоврядування. Крім того, для забезпечення відвертості відповідей, була гарантована анонімність та конфіденційність інформації.

Таким чином, на стадії ідентифікації соціально-економічної ситуації в місті уже проявляються управлінські і самоврядні аспекти стратегічного управління.

Подальша робота з реалізації проекту, полягає в обговоренні зібраних матеріалів (соціально-економічної ситуації у місті, «думки бізнесу»), і з їх урахуванням здійснюється формування проекту стратегії розвитку міста (стратегічний план) [14].

Згідно з вимогами проекту розроблена стратегія розвитку має пройти обов'язкове громадське обговорення, його результати з відповідними зауваженнями та пропозиціями повинні бути опублікованими у засобах масової інформації. Проте на практиці винесення на громадські слухання проекту стратегії здійснюється насамперед для отримання схвалення, а саме – слухання має швидше формальний, аніж конструктивний характер.

На цьому етапі також мають превалювати самоврядні аспекти стратегічного управління. Однак досвід реалізації проекту в Україні вказує на те, що громадське обговорення стратегії розвитку міста є, зазвичай, досить млявим явищем. Це вказує на байдуже ставлення громади до процесу управління містом. В основному, це пов'язано з недовірою вже прийнятих різноманітних програм розвитку і скептичною думкою громади про те, що, ще один документ нічого не змінить. Водночас, самоврядування є явищем, яке не можна насадити громаді. Вона (громада) повинна мати потребу у ньому [9, с. 58]. Отже, в даному випадку, самоврядний аспект буде проявлятися в тій мірі, у якій є зрілою відповідна громада.

Враховуючи негативний досвід щодо громадського обговорення стратегії розвитку українських міст, можна запропонувати більш дієвий формат його проведення. Спочатку через засоби масової інформації попросити громаду сформулювати найважливіші пріоритети (напрями) розвитку міста, потім щодо основних з них сформулювати та оприлюднити проект стратегії розвитку,

і лише після отриманих зауважень, порад, пропозицій винести на громадські слухання.

Наступним кроком у процесі розробки стратегії розвитку міста є затвердження її депутатами міської ради. Але можливо було б правильніше проводити затвердження стратегії громадою, адже це її (громади) «моральна компетенція», оскільки вона є суб'єктом-об'єктом системи відповідного управління, і саме вона має визначати, якою їй бути у довгостроковій перспективі.

Важливим є також, питання легалізації стратегії розвитку міста, тобто її нормативно-правова фіксація. Очевидно це мав би бути нормативно-правовий акт зі значно вищою юридичною силою, аніж рішення будь-яких інших органів місцевого самоврядування. На нашу думку, тим документом, що надаватиме найвищої легітимності напрямом розвитку міста є статут громади, а от сама стратегія розвитку міста обумовлюватиме їх (напрямів) організаційно-правове забезпечення.

Реалізація стратегії розвитку міста упродовж усього терміну її впровадження повинна здійснюватись за умови залучення усього його ресурсного потенціалу. Причому здійснюватись це повинно поза залежністю від персонального складу органів місцевого самоврядування та їх партійної приналежності. Виконання вказаних умов підтверджує первинну гіпотезу дослідження про управлінське та самоврядне начало у здійсненні стратегічного управління містом. Йдеться про те, що прийняття рішень здійснюється за переважання самоврядних елементів, а їх імплементація відбувається з превалюванням управлінського аспекту.

Аналіз результатів здійснення проекту, вказує на те, що особливо позитивних результатів реалізації стратегії немає. Про це можна судити з того, що в деяких містах стратегії, прийняті попередніми скликаннями міської ради, зазвичай ігноруються, замість них розробляються нові, які здебільшого мають формальний характер. Тобто відсутня елементарна наступність у діяльності представницьких органів місцевого самоврядування, яка супроводжується безкарністю посадових осіб, а відтак спричиняє безвідповідальність. Дуже часто, у практичній діяльності, окремі рішення ради можуть не відповідати стратегії і навіть суперечити їй, внаслідок чого такі стратегії стають недовіреними, як і більшість місцевих програм.

Слід зазначити, що у випадку невиконання органами місцевого самоврядування стратегії розвитку, громада фактично усунута від можливості здійснювати на це вплив.

В рамках проекту «Економічний розвиток міст» (ЕРМ) для моніторингу процесу виконання стратегії, з представників органів місцевого самоврядування і громадськості було створено відповідну групу (комітет) з впровадження стратегії. Слід зазначити, що чітко організована діяльність представників проекту «Економічний розвиток міст» (ЕРМ) зумовила досить інтенсивну підготовку стратегій, тоді як контроль за їх виконанням здійснюється доволі мляво і без реальних засобів впливу на нього. Причиною цьому очевидно був якісний склад комітету, де представники громадськості вже не мали переважної більшості. Зокрема, група (комітет) з впровадження стратегій переважно складалася з працівників органів місцевого самоврядування (міської ради та її виконавчих органів), які одночасно є відповідальними за виконання певних завдань, передбачених стратегією. Зрозуміло, що за такого підходу здійснити об'єктивний контроль неможливо, оскільки такий орган контролю швидше виконує функції внутрішнього контролю, і не може вважатися

об'єктивним. В кращому випадку, він надає об'єктивну інформацію щодо реалізації стратегії керівництву міста. Зате громада, за організації такого контролю, позбавлена правдивої інформації, а отже, позбавлена можливості вчасно реагувати і, як зазначалось вище, засобів впливу на процес реалізації стратегії розвитку.

З огляду на це, для ефективного виконання контролюючої функції, громаді було б доцільно створити орган контролю, незалежний від міської влади, який би проводив моніторинг рішень ради на їх відповідність стратегії розвитку. Тут доречним було б введення поняття «тіньового виконавчого комітету», до складу якого б входили фахівці від представників опозиції в міській раді та представники громадськості. Такий контролюючий орган був би корисним і владі, оскільки давав би більш об'єктивну інформацію. Крім того, він ініціював би звіти щодо ходу виконання стратегії, а у випадку невідповідності стратегії інших рішень органів місцевого самоврядування – міг звертатися до суду щодо їх припинення. Організований контроль громади за реалізацією стратегії розвитку міста забезпечить дотримання наступності у діяльності органів місцевого самоврядування і сприятиме досягненню поставлених цілей.

Проте слід пам'ятати, що ефективність побудованого на засадах самоврядності контролю громади буде проявлятися тією мірою, наскільки є зрілою, здатною до самоорганізації громада, і як вона ставиться до самоврядних методів урегулювання суспільних відносин. Адже досвід здійснення вітчизняного місцевого самоврядування свідчить про низьку ініціативу та самоорганізацію населення щодо організації життєдіяльності своєї громади. З огляду на це, важко сподіватись на високу ефективність контролю організованого навіть на засадах самоврядності. Часто доводиться констатувати, що громади зараз, в переважній більшості, не знають про існування стратегії її розвитку, тільки через свою байдужість.

Зі сказаного вище можна зробити певні узагальнення та висновки.

Здійснення стратегічного управління міською громадою містить у собі як самоврядні, так і управлінські начала. Самоврядні полягають у прийнятті рішень щодо вибору пріоритетних напрямів розвитку громади. Вони здійснюються самою громадою. Управлінське ж начало полягає у імплементації самоврядних рішень – їх легалізації. Воно обумовлюється відповідними нормативно-правовими актами і реалізується органами місцевого самоврядування.

Реалізація в стратегічному управлінні міською громадою самоврядного начала не тільки підвищує ефективність організації її життєдіяльності, а й сприяє формуванню її самодостатності і сталого розвитку.

Важливим в організації і здійсненні стратегічного управління є оптимальне поєднання самоврядного і управлінського начала. Воно дозволяє зрівноважити вплив органів міського самоврядування і громади як суб'єктів реалізації стратегії розвитку міста у розподілі між ними функцій планування, виконання і контролю щодо реалізації самої стратегії розвитку.

Основою розробки стратегії розвитку міста є збір та аналіз інформації щодо соціально-економічної ситуації в місті, перспектив та загроз його розвитку. Вона дає змогу громаді зробити об'єктивний вибір пріоритетних напрямів розвитку та спільно з органами міського самоврядування розробити і прийняти стратегію розвитку міста.

Особливо важливим на стадії реалізації стратегії розвитку міст є організація контролю за цим процесом.

Досвід реалізації стратегій розвитку свідчить про те, що найдієвішим контролем за виконавцями стратегії розвитку – органами місцевого самоврядування – є контроль здійснюваний громадою. Громада, яка брала активну участь у виборі, обговоренні і прийнятті пріоритетних напрямів свого розвитку не дозволить виконавцям відхилитись від реалізації розробленої, на їх основі, стратегії розвитку.

Використання стратегічного управління у вітчизняному міському самоврядуванні ще не набуло широкого поширення і у більшості випадків є не витребуваним українськими містами. Переважна більшість стратегій розвитку міст залишаються недієвими документами. Причинами такого стану є безвідповідальність виконавців, їх безкарність, інертність громад, їх низький рівень самоорганізації, і як результат несприйняття громадами розроблених органами міського самоврядування стратегій розвитку. З огляду на це, подальші дослідження стратегічного управління містом слід проводити у напрямках направлених на вироблення дієвих заходів, щодо розв'язання названих проблем, які заважають реалізації стратегій розвитку міських громад.

Література.

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст. 170.
3. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2000, № 25, ст. 195.
4. Ансоф І. Стратегическое управление: сокр. пер. с англ. / науч. ред. и авт. предисл. Л. И. Евенко. – М. : Экономика, 1989. – 519 с.
5. Блейкли Е. Дж. Планування місцевого економічного розвитку. Теорія і практика. Вид. 2-ге / Пер. з англійської Анжела Кам'янець. – Львів : Літопис, 2002. – 416 с.
6. Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення місцевого самоврядування, держави і громадянського суспільства в Україні // Право України. – 2001.– № 12. – С. 24–27.
7. Бейко О. В. Механізми удосконалення покращання управління на місцевому рівні та наближення до європейських стандартів управління // Електронне наукове фахове видання «Державне управління: теорія та практика» 2005. – № 1.
8. Управління сучасним містом: підручник / за ред. В. М. Вакулєнка, М. К. Орлатого. – К.: НАДУ, 2008. – 632 с.
9. Дробот І. О. Гарантування місцевого самоврядування: теоретико-методологічний аспект: Монографія. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2006. – 252 с.
10. Калуш. Профіль громади Матеріали до проекту Стратегічного плану економічного розвитку, Перша версія, Калуш, червень 2005.
11. Михайлишин Л. Моделі організації місцевого управління: порівняльний аналіз, Науковий вісник Демократичне врядування. – 2008 – Вип. 1.
12. Стратегічне планування: навч. посіб. / М. Д. Лещенко, Р. М. Рудницька Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2004. – 73 с.
13. Статут територіальної громади міста Івано-Франківська <http://www.portal.if.ua/themes/city/print.asp?folder=1732&matID=2271>.

14. Стратегічний план економічного розвитку м. Алчевськ www.linc.com.ua/documents/storage/SP_Alchevsk_Ukr.pdf.

15. <http://site50.tangram-studio.com/ukr/pages/map.html>.

УДК 336.143.2

Олена Ліпач

БЮДЖЕТИ РАЙОННИХ ТА ОБЛАСНИХ РАД: ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ВІДПОВІДНО ДО ПРАВОВОГО СТАТУСУ

У статті розглядаються особливості правового статусу районних та обласних рад. Досліджується вплив нової редакції бюджетного кодексу на зміцнення доходної бази районних та обласних бюджетів. Звертається увага на необхідність децентралізації, посилення ролі регіонів при здійсненні державної політики.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, місцеві бюджети, бюджети місцевого самоврядування, фінансова самостійність, регіон, регіональний розвиток.

Постановка проблеми

Після набуття Україною суверенітету розпочався процес становлення в державі інституту місцевого самоврядування як необхідного атрибуту демократичної держави, здійснення розмежування функцій та завдань влади по вертикалі між її центральним, регіональним і місцевим рівнями, визначення повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування. Одночасно відбувається становлення національної фінансової системи.

Важливою складовою цього процесу є відродження місцевих фінансів як об'єктивної економічної реальності, властивої фінансовим системам усіх сучасних цивілізованих держав. Адже наявність завдань і функцій, що покладаються на місцеві органи влади, є об'єктивною причиною необхідності фінансів для цих органів влади.

Прийняття в 1996 році Конституції України, закріплення в ній інституту місцевого самоврядування та його матеріальної і фінансової основи обумовило необхідність невідкладного практичного розв'язання проблем становлення місцевих фінансів, організації фінансової системи держави на принципово нових засадах.

Разом з тим, важливою особливістю, національною специфікою конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні є наявність у його системі спеціальних органів – районних і обласних рад. Ці ради повинні представляти спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, однак, оскільки згідно із законодавством не мають власних виконавчих органів, частину своїх повноважень делегують місцевим органам виконавчої влади – районним та обласним державним адміністраціям.

Такий стан справ призводить до неможливості повноцінно здійснювати самоврядні функції на рівні району, області. Певна невизначеність статусу обласних

і районних рад справляє свій вплив на організаційну складову механізму формування і виконання відповідних бюджетів.

На сьогодні проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування, його конституційно-правової та фінансової основ досліджуються багатьма вітчизняними вченими, серед яких: З. С. Варналій, В. В. Кравченко, Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, М. В. Пітцик, М. О. Пухтинський, В. П. Рубцов, Ю. Шаров, котрі багато уваги приділяють аналізу становлення місцевого самоврядування у незалежній Україні на основі нормативних документів, які приймалися з 1991 року, визначенню його сутності і правового статусу, виявленню недоліків і суперечностей сучасної моделі місцевого самоврядування. Вагоме місце у сучасних дослідженнях посідають питання, пов'язані із дефініцією понять «регіон», «регіональна політика», «регіональний розвиток».

Вивченню місцевих бюджетів як фінансової бази місцевого самоврядування присвячені наукові праці – В. Д. Базилевича, О. Д. Василика, О. П. Кириленко, В. І. Кравченка, І. О. Луніної, К. В. Павлюк, Ю. В. Пасічника, – у яких розглядаються процеси формування коштів місцевих бюджетів та напрями використання цих коштів, обґрунтовується необхідність збільшення доходних джерел місцевих бюджетів для забезпечення повноцінної реалізації завдань місцевого самоврядування. Багато в чому ці дослідження та пропозиції вчених були враховані при розробці нової редакції Бюджетного кодексу України, яка передбачає посилення фінансової основи місцевих бюджетів на суму 23 млрд грн шляхом розширення доходної бази місцевих бюджетів, упорядкування видаткових повноважень між місцевими бюджетами із дотриманням принципу субсидіарності, стимулювання інвестиційного розвитку територій, підвищення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування [5, с. 21].

Однак детальнішого дослідження потребують питання, пов'язані з механізмом формування та виконання районних та обласних бюджетів у контексті дуалістичної моделі організації публічної влади на районному та обласному рівні, особливостей правового статусу районних та обласних рад як органів місцевого самоврядування.

Метою цієї статті є дослідження статусу районних та обласних рад як органів місцевого самоврядування спільної компетенції, особливостей формування районних та обласних бюджетів як фінансової основи діяльності цих рад.

Зародження і розвиток місцевого самоврядування зумовлені усвідомленням суспільством того, що зміцнення державної влади на національному рівні не може бути повністю ефективним і корисним для суспільства загалом без її одночасної децентралізації, функціонування первинних територіальних громад, об'єднаних певними спільними місцевими інтересами. Представляти спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст згідно з Конституцією України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» покликані районні та обласні ради. Так, у статті 1 названого закону районні та обласні ради визначаються як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст [2].

Зміст місцевого самоврядування в Україні майже повністю відповідає визначеному у статті 3 Європейської Хартії місцевого самоврядування і означає гарантоване

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Мета

Виклад основного матеріалу