

Бовкун О.А.,
кандидат економічних наук,
доцент кафедри маркетингу, менеджменту та управління бізнесом,
Уманський державний педагогічний університет імені Павла Тичини

УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Бовкун О.А. Удосконалення державної політики розвитку територіальних громад в Україні. У статті розглянуто стан та перспективи удосконалення державної політики розвитку територіальних громад в Україні. Проаналізовано нові підходи до організації сільської економіки, ведення відповідними суб'єктами та шляхи для стимулювання бажаних соціально-економічних змін, використання нових форм кооперації та організації праці.

Ключові слова: територіальна громада, диверсифікація, децентралізація, економічне зростання, логістика.

Бовкун О.А. Совершенствование государственной политики развития территориальных общин в Украине. В статье рассмотрены состояние и перспективы совершенствования государственной политики развития территориальных общин в Украине. Проанализированы новые подходы к организации сельской экономики, ведению соответствующими субъектами и пути для стимулирования желаемых социально-экономических изменений, использование новых форм кооперации и организации труда.

Ключевые слова: территориальная община, диверсификация, децентрализация, экономический рост, логистика.

Bovkun O.A. Improvement of the state policy of the development of territorial communities in Ukraine. Improvement of the state policy of development of territorial communities in Ukraine. The article examines the state and prospects of improving the state policy of the development of territorial communities in Ukraine. New approaches to the organization of the rural economy are analyzed. Maintaining relevant actors and ways to stimulate the desired socio-economic changes. Use of new forms of co-operation and organization of labor.

Key words: territorial community, diversification, decentralization, economic growth, logistics.

Постановка проблеми. Підтримка місцевого самоврядування з боку держави і створення умов для стійкого та самостійного розвитку територіальних громад в Україні є одним з найголовніших завдань сьогодення, які набувають подвійної актуальності під час реформування системи публічної влади загалом. Останніми роками держава прагне спрямувати свою політику на посилення дієздатності територіальних громад, що підтверджує процес добровільного об'єднання територіальних громад, який розпочався у 2015 р. Водночас, як показує перший досвід функціонування об'єднаних громад, зі 159 громад, які на нових засадах сформували місцеві бюджети на 2016 р., у 125 з них бюджети залишилися дотаційними, що може свідчити про недосконалість механізмів державної політики розвитку територіальних громад. Окрім того, серед причин, які обмежують розвиток територіальних громад як первинних суб'єктів системи місцевого самоврядування, слід назвати недосконалість законодавчого закріплення базових термінів, а саме відсутність взаємоузгоджених підходів до визначення таких понять, як «місцеве самоврядування» та «територіальна громада», наявність різноманітних думок про визначення місця й ролі держави в розвитку системи місцевого самоврядування, завдань державної політики щодо розвитку територіальних громад тощо.

Актуальність дослідження також зумовлена необхідністю з'ясування сутності державної політики розви-

тку територіальних громад, упорядкування відповідних завдань між різними рівнями державного управління та вдосконалення конкретних механізмів, що в умовах децентралізації дасть громадам можливість отримати більше прав щодо забезпечення соціально-економічного розвитку територій, підвищити ефективність надання населенню публічних послуг тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі дослідженню проблем місцевого самоврядування, зокрема з'ясуванню ролі держави у сфері місцевого розвитку, присвячено праці М. Баймуратова, О. Батанова, В. Бесчастного, В. Борденюка, І. Бутка, П. Ворони, П. Гураль, С. Газарян, Є. Глухачова, Р. Давидова, І. Дегтярьової, І. Дробота, І. Дробуш, В. Кампо, Н. Камінської, А. Коваленка, М. Корнієнка, В. Кравченка, В. Куйбіди, Ю. Куца, І. Лопушинського, О. Лиски, В. Мамонової, Ю. Молодожен, М. Орзіха, Г. Падалка, О. Пастернак, Р. Плюща, В. Погорілка, М. Пухтинського, О. Слобожана, Ю. Тодики, О. Фрицького, В. Шаповала та інших дослідників.

Формулювання цілей статті. Метою дослідження є теоретичне обґрунтування та розроблення практичних рекомендацій з удосконалення державної політики розвитку територіальних громад в Україні.

Виклад основного матеріалу. Надзвичайно важливу роль у суспільному житті відіграє державна політика. Саме вона має на меті своєчасне виявлення назрілих проблем розвитку суспільства, їх аналіз, установку

причин їхнього виникнення, визначення їхньої складності, суперечливість, а також пошук шляхів їх вирішення. У сфері державної політики приймаються державно-політичні рішення, спрямовані на розв'язання певної проблеми, що виникає в тій чи іншій сфері суспільного життя (політичній, економічній, соціальній, культурній, екологічній тощо), розробляються відповідні програми та інструменти їхньої реалізації. Головною метою стратегії є підвищення конкурентоспроможності сільського господарства і сприяння розвитку села на сталій основі відповідно до стандартів ЄС і міжнародних стандартів.

Проаналізувавши головні цілі та конкретні завдання, відзначаємо той факт, що усе зводиться знову не до конкретних дій щодо соціально-економічного розвитку сільських територій, зокрема підтримки громадян, а до підтримки сільськогосподарських підприємств, які сьогодні представляють здебільшого міжнародні холдинги. На розвиток села з 8 цілей стратегії визначено лише 1 напрям, а саме розвиток сільських територій, який передбачає таке: «розробити програму розвитку сільських територій і вжити заходів, які спрямовані на підтримку малих фермерських господарств на основі розвитку нішевих ринків, якісного виробництва, функціонування маркетингових каналів, диверсифікації видів діяльності, включно із зеленим туризмом, виробництвом непродовольчих товарів і покращенням якості життя у сільській місцевості з одночасним сприянням розвитку місцевого самоврядування і сільських громад, з метою підтримки життєво важливої економіки, включно з економікою найбільш вразливих сільських районів, в яких сільське господарство є головним джерелом доходів» [17].

Це практично новий, відмінний від наявного методичний підхід. Управління різних ієрархічних рівнів пов'язане з особливою функцією управління, а саме передбаченням. Розрізняють три форми передбачення, такі як прогнозування, програмування і планування.

У перехідний період управління комплексним розвитком територій місцеві органи самоврядування мають застосовувати програмно-цільовий метод. Такі форми управління набули останнім часом значного поширення в розвинутих країнах світу [11].

Через ресурсну неспроможність більшості органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень неухильно погіршувались якість та доступність публічних (зокрема, адміністративних, медичних, освітніх) послуг. Цей процес супроводжувався обмеженням повноважень та ресурсів місцевих рад, що мали би піти на потреби власного розвитку (йдеться про відсутність можливості залишати у власному розпорядженні частину податків, зібраних на території громади; обмеження щодо вирішення земельних питань та архітектурно-будівельного контролю на власній території; обмеження стосовно прийняття рішень, пов'язаних із призупиненням незаконного будівництва, планування розвитку території громади). Такі обмеження привели до поширення практики перекладення органами місцевого самоврядування відповідальності за всі прорахунки (зношену інфраструктуру, відсутність якісного доступу до освітніх, медичних послуг тощо) на вищі інстанції, владу в Києві. Все це ще більше загострювало протистояння «центру» та областей в Україні.

Дієздатність місцевого самоврядування в Україні гальмують також інші фактори. Потребує кардинального реформування адміністративно-територіальний устрій (АТУ) України.

Так, в Україні досі відсутнє чітке законодавче унормування інституційних рамок цілісної адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, а саме громади села, селища, міста. На практиці часто трапляються випадки перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади (або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади району в місті тощо, а саме так звані матрешки). Відсутнє конституційне унормування децентралізації влади в Україні. Все це призводить до поглиблення конфлікту інтересів, невизначеності компетенцій, повноважень та відповідальності між органами місцевого самоврядування громад («по вертикалі»: громада – район – регіон), а також між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади на регіональному рівні («по горизонталі»: місцева рада – місцева адміністрація). Такі суперечності надзвичайно ускладнюють процес налагодження ефективної взаємодії регіональної та місцевої влади, унеможливають ефективне управління суспільним та соціально-економічним розвитком на відповідній території [6].

Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні є вихідною умовою для стимулювання розвитку та успішного здійснення реформ на місцевому рівні. Процес децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування передбачає [14]:

- створення ефективної системи державного управління регіональним розвитком, що здатна забезпечити для населення окремо взятої громади якісні та доступні публічні (адміністративні) послуги (зокрема, гарантувати безпеку життєдіяльності людини на місцевому рівні, забезпечити отримання якісних послуг сфери охорони здоров'я та освіти, гарантувати доступні адміністративні послуги);

- надання місцевим органам влади максимальної кількості повноважень та достатньої кількості фінансових ресурсів (відповідно до європейського принципу субсидіарності) для вирішення всіх поточних проблем, пов'язаних із гарантуванням безпеки життєдіяльності та якісного життєзабезпечення мешканців місцевої громади, гарантування стабільного розвитку на місцях; підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування (ОМС) за виконання взятих на себе зобов'язань та дотримання законності.

Насамперед, говорячи про оптимізацію адміністративно-територіального устрою України, реформа пропонує розподіл повноважень між різними рівнями, такими як громада, район, регіон. Це й освіта, й охорона здоров'я, й захист навколишнього середовища. Проте, на нашу думку, основоположним є закріплення положень та дій щодо земель територіальних громад.

Реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні ґрунтуватиметься на новій системі АТУ, що передбачає об'єднання територіальних громад. Насамперед йдеться про добровільне об'єднання. Впродовж перших трьох років реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади український уряд

організаційно та фінансово планує підтримувати ті громади, що виявлять ініціативу до самостійного об'єднання [12].

Добровільне об'єднання (укрупнення) територіальних громад доцільно проводити:

- на основі об'єднання громад, територіально наближених одна до одної навколо «центрів економічного зростання»;

- з урахуванням переваг міжрегіонального (міжмуніципального) співробітництва з огляду на вирішення спільних для громад проблем місцевого та регіонального розвитку (зокрема, розбудови та спільного користування системи водопостачання та водовідведення, користування дорожньо-транспортною, освітньою, медичною, інформаційно-комунікаційною інфраструктурою);

- з урахуванням доступності для мешканців громад центрів надання публічних послуг (наприклад, часу прибуття невідкладної та швидкої медичної допомоги, часу прибуття дітей сільських громад до школи (європейський стандарт становить 15–20 хвилин).

Проте, на нашу думку, першочерговим і найважливішим завданням є побудова транспортної логістики, планування та опис планів щодо утримання закладів медицини, освіти, культури або здійснення укрупнення.

Для наповнення місцевих бюджетів обговорюється питання того, щоби частину загальнодержавних податків (не менше 25% їх обсягу) залишати на місцях. Зокрема, йдеться про податок на прибуток підприємств, які розташовані і працюють на території певної громади, і про податок на доходи фізичних осіб, який можна сплачувати на вибір, а саме за місцем працевлаштування або за місцем проживання громадян [8].

Передбачається, що все це дасть змогу збільшити надходження до місцевих бюджетів, підвищити зацікавленість ОМС у залученні інвесторів та в розвиток місцевої економіки, зацікавленість мешканців громади щодо легалізації доходів та своєчасної сплати податків. Результатом є покращення благоустрою території, створення нових робочих місць, зростання добробуту членів громади, стабільний розвиток громади.

Інновації для мешканців сільських територій залишаються категорією віддаленою та незрозумілою. Багаторічна незмінність ситуації та стереотипність сільського укладу життя сформували переважно байдуже ставлення селян до нових пропозицій, утвердили зневіру в можливість покращення ситуації, нав'язали пасивність до господарювання на власній території [4].

Отже, домінують монофункційність сільської економіки та безальтернативність джерел доходів для сільського населення, що чинить негативний вплив на розвиток сільської економіки на інноваційній основі.

Задля забезпечення диверсифікації економічної діяльності на сільських територіях та вдосконалення системи управління необхідними є нові підходи до організації сільської економіки, її ведення відповідними суб'єктами, пошук шляхів для стимулювання бажаних соціально економічних змін, використання нових форм кооперації та організації праці.

В межах роботи нами визначено, що ініціативна група в сільських громадах повинна бути створена. Вона покликана вирішувати низку питань, зокрема:

- 1) підвищувати участь громадськості в управлінні територіальною громадою;

- 2) розробляти якісні методи моніторингу та контролю органів влади перед громадськістю;

- 3) створювати механізм налагодження діалогу між громадянами та органами влади.

Управлінські інновації в контексті досліджуваної тематики – це нові підходи до управління розвитком сільських територій.

На регіональному рівні до територіальних підрозділів державних органів управління долучаються асоціації регіонального розвитку, агрохолдинги та великі підприємства, а також інші суб'єкти, зацікавлені у формуванні політики розвитку тих сільських територій, на яких вони розташовані або які перебувають у колі їх інтересів.

Якщо роль та особливості функціонування органів місцевого самоврядування є зрозумілими, то потенціал громадських організацій в Україні досі не реалізований належним чином. В економічно розвинутих країнах активність позитивних змін на сільських територіях часто залежить від діяльності саме таких суб'єктів, здатних динамічним чином залучати позитивний досвід управління локальним розвитком, пропонувати нові підходи до вирішення проблем громади, надавати необхідне інформаційне забезпечення управлінських процесів. Низька активність громадських організацій в Україні спричинена як необізнаністю населення щодо їх ролі в регіональному соціально-економічному розвитку, так і проблемами з фінансуванням. У ЄС громадські організації є отримувачами грантів та цільового фінансування, якщо їх діяльність збігається з пріоритетами державної чи регіональної політики розвитку. В Україні таке фінансування є практично недоступним [15].

У контексті диверсифікації економічної діяльності на сільських територіях роль громадських організацій є значною внаслідок їх інформаційного потенціалу. Фактично однією з основних перешкод активізації процесів диверсифікації є відсутність ідей та розуміння можливості особистого розвитку в місцевого населення, від ініціативності якого залежить успішність цих процесів. Саме цю нішу мають заповнити громадські організації або ж як альтернатива підприємницької структури, націлені на консультування сільського населення щодо можливостей економічної діяльності, надання інформації про її альтернативні види та їх особливості [17].

Загальною проблемою впровадження організаційно-управлінських інновацій на сільських територіях є низька активність місцевого населення та бажання до впровадження інновацій сільськими головами.

Варто зауважити, що відсутність Програми стримує розвиток територіальної громади, тому органам місцевого самоврядування слід приділяти цьому питанню більше уваги. Адже добре розроблена програма соціально-економічного розвитку сільської територіальної громади допоможе залучити кошти (гранти) від фінансових та громадських організацій.

На жаль, в Україні досі не створена чинна система контролю та критеріїв оцінювання якості роботи органів місцевого самоврядування. Не варто досліджувати питання наявності комплексної стратегії розвитку громад. Ці документи є в усіх, проте вони неякісні, а більшість представників влади бажає її переробити, залучивши громаду та експертів. Вони зізналися, що документ робився поспіхом і без дійсної якісної, аналітичної та методичної роботи [73, 106].

Фактично планування розвитку сільських територій в Україні досі здійснюється за принципом «згори донизу», однак через відсутність достатніх коштів у держави більшість заходів залишаються деклараціями. Водночас формування розвитку за принципом «знизу догори» зіштовхується з численними адміністративно-бюрократичними перешкодами та відсутністю достатньої наполегливості у місцевого населення для їх подолання як засобу підвищення економічної ефективності.

Нова ідеологія розвитку місцевого самоврядування сільських територіальних громад повинна ґрунтуватись на таких позиціях:

- планування соціально-економічних процесів на цій території;
- зміцнення фінансових і політичних основ місцевого самоврядування;
- формування іміджу території [14].

Під час дослідження вивчалися також потреби сільських територіальних громад. Нині селян цікавлять проблеми житлово-комунального господарства, доріг, транспорту, медичного та побутового обслуговування, рівня цін, тобто рівня та якості життя. Саме ці питання покликана вирішувати місцева влада, наділена відповідними ресурсами та повноваженнями. Проте більшість сільських громад у країні фінансує соціальну сферу за рахунок міжбюджетних трансфертів, які використовуються, на жаль, не завжди ефективно [17].

Проте більшість органів місцевого самоврядування не має можливості розв'язати основні актуальні питання на місцевому рівні через нерегульованість міжбюджетних відносин, наслідками чого є незадо-

вільний стан місцевих бюджетів, невизначеність в розподілі повноважень і ресурсів між владами різних рівнів, здатних забезпечити структурну перебудову ОМС, критичний стан більшості галузей на селі.

Висновки. Таким чином, нинішня фінансово-економічна нестабільність створює не найкращі передумови для реформ. В місцевому господарстві наростають численні проблеми, зволікання вирішення яких неприпустимо.

Нині сільський, селищний голова не контролює усі податки та збори, що збираються на території його громади, бо лише частина їх йде до місцевого бюджету, а лівова частина – в державний. Це і податок на прибуток, і податок на додану вартість. Бюджетний кодекс побудований так, що не зацікавляє сільських голів у пошуках коштів для поповнення свого бюджету. Основними джерелами поповнення бюджету є прибутковий податок і податок на землю.

На нашу думку, треба розширювати кількість комунальних підприємств, щоб сільські ради, а не тільки підприємці могли використовувати свої надра, водні ресурси тощо. Загалом ефективний розвиток взаємовідносин у системі «держава – бізнес» можливий за умов активної участі кожної зі сторін та рівноправного партнерства. Водночас ключову роль повинна відігравати держава, функції якої мають бути спрямовані на створення таких умов ведення підприємницької діяльності в аграрному секторі, які б дали змогу підприємцям не лише отримувати економічні вигоди, але й поступово набувати статусу соціально відповідальних осіб, які беруть участь у розв'язанні соціально-економічних проблем на державному та місцевому рівнях.

Список використаних джерел:

1. Берданова О., Вакулєнко В. Стратегічне планування регіонального розвитку: навч. посіб. Київ: НАДУ, 2007. 96 с.
2. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=249350402>.
3. Куц Ю. Проблемне поле державного управління: концептуальна демаркація. Публічне управління: теорія та практика. 2011. № 1. С. 3–10.
4. Куц Ю., Решець О. Територіальна громада: управління розвитком: монографія /за заг. ред. Ю. Куца. Харків: Константа, 2013. 540 с.
5. Молодожен Ю. Самодостатність територіальних громад: системний підхід: монографія. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2010. 370 с.
6. План законодавчого забезпечення реформ в Україні: Постанова Верховної Ради України від 4 червня 2015 р. № 509-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/le/text/35/f444365n15.zip>.
7. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.
8. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів: Закон України від 8 вересня 2016 р. № 1509-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1509-19>.
9. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад: Закон України від 26 листопада 2015 р. № 837-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/837-19>.
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад: Закон України від 9 лютого 2017 р. № 1851-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1851-19>.
11. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII (із змінами). URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
12. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
13. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
14. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
15. Сєрьогін С., Гончарук Н. Теоретичні засади та основні напрямки реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні. Аспекти публічного права. 2015. № 4. С. 111–120. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplp_2015_4_16.
16. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. Київ: НІСД, 2016. 61 с.