

УДК 332.142

Білик Р. Р.

к. е. н., доцент,

Чернівецький національний університет ім. Ю. Федьковича

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ НА РІВНІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ: ПРИНЦИПИ, ПІДХОДИ, КРИТЕРІЇ

У статті проаналізовано стан економічної безпеки на рівні регіону, проблеми та перспективи її забезпечення. Наведено підходи до формування безпеки територіальних громад та їх місце в сучасному нормативно-правовому забезпеченні. Подано пропозиції зміцнення безпеки територіальних громад в інституціональному вимірі.

Ключові слова: економічна безпека, регіон, територіальна громада, безпека України.

Постановка проблеми. Сучасна суспільно-політична та економічна ситуація в Україні вимагає адекватного аналізу нових викликів і загроз безпеці територіальних утворень для вироблення ефективної політики реагування. Держава через реалізацію державної регіональної політики забезпечення безпеки повинна реагувати на проблеми, серед яких: (1) зростання асиметрії в розвитку регіонів, деградація села, посилення міграції працездатного населення, особливо із загостренням процесів внутрішнього переміщення; (2) спроби використати проблеми регіонального розвитку, економічні, соціальні, історичні, культурно-ментальні відмінності між регіонами для загострення політичного протистояння та розвалу економічної системи; (3) небажання та низька спроможність багатьох територіальних громад самостійно вирішувати питання, які належать до їх компетенції; (4) неадекватність існуючої територіальної організації влади та адміністративно територіального устрою сучасним умовам розвитку; (5) недосконалість системи правового, інституційного, кадрового забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями вивчення економічної безпеки займаються як українські (О. Барановський, Я. Базилюк, З. Варналій, Т. Васильців, О. Власюк, Я. Жаліло, А. Качинський, А. Мокій, В. Мунтіян, А. Сухоруков, М. Флейчук та ін.), так і зарубіжні науковці (Л. Абалкін, А. Афонцев, І. Богданов, А. Сенчагов та ін.), проте недостатньо висвітленим залишаються проблеми регіональної безпеки та безпеки територіальних громад.

Формування цілей статті. Метою роботи є виявлення та розкриття інституційних та економічних передумов забезпечення економічної безпеки територіальних громад в Україні.

Перелічені проблеми політики забезпечення безпеки регіонів розкриті в Концепції державної регіональної політики [1], що, зважаючи на події 2014-15 рр. в Україні, потребують корекції. На жаль, додатковою проблемою є негнучкість і неспроможність державної політики вчасно реагувати на зміни у внутрішньому та зовнішньому середовищі.

Виклад основного матеріалу. Усвідомлюючи потребу удосконалення державної регіональної політики в Україні, її реалізацію на сучасному етапі варто здійснювати за напрямками: 1) формування ефективної системи публічної влади в регіонах; 2) сприяння підвищенню рівня матеріального, фінансового, кадрового, інформаційного забезпечення розвитку регіонів; 3) сприяння інтеграції регіональних інформаційних, освітніх просторів у єдиний загальноукраїнський простір; 4) запровадження ефективних механізмів представництва інтересів регіонів на загальнонаціональному рівні, а на регіональному – територіальних громад. Питання участі територіальних громад у вирішенні соціально-економічних проблем на місцях і забезпеченні економічної безпеки на регіональному рівні часто визначається як пріоритетне і досить неоднозначне.

Фактично території, адміністративно-територіальні утворення не є об'єктами національної безпеки, а отже й не регулюються суб'єктами забезпечення економічної безпеки. Територія – ділянка земної поверхні, що має визначені межі та просторовий базис діяльності, що включає виробничі фонди та інфраструктуру [2]. Економічна регіоналізація в Україні в 2007-2010 рр., період економічної кризи, стала викликом економічній безпеці майбутнього окремих територій країни.

В Україні право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення гарантується Конституцією України, проте на практиці практично не реалізується. Це право визначається та закріплюється як місцеве самоврядування (ст. 140). Засади здійснення самостійності територіальних громад не закріплені окремим законом, а механізми та напрями її реалізації чітко не визначені. З піднесенням громадянської активності після Революції гідності питання правоздатності та дієздатності територіальних громад набуло особливої уваги та актуальності. Згідно зі ст. 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» Кабінет

Міністрів України своєю постановою затвердив Методику формування спроможних територіальних громад [3].

Самі «питання місцевого значення» ще потребують уточнення, оскільки в Конституції України (ст. 143) вони визначаються досить розмито. Відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування Основний закон України передбачає фінансову, організаційну, правову самостійність органів місцевого самоврядування, що не завжди реалізується на практиці. Зокрема щодо фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, закріпленої в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» [4], де окреслено основні засади діяльності органів місцевого самоврядування, але не визначено механізмів забезпечення реальної самостійності територіальних громад.

Ст. 4 Закону визначає основні принципи місцевого самоврядування, серед яких правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність, проте не подає межі таких форм самостійності, механізми та інструменти їх здійснення. Ст. 16 Закону присвячена організаційно-правовим, матеріальним та фінансовим основам місцевого самоврядування, де у п.1 зазначається, що «органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону» [5, с. 264], проте, не визначається, яким чином та на яких засадах здійснюється ця самостійність. Така недосконалість законодавства не давала законних підстав територіальним громадам здійснювати свою діяльність з управління місцевим (регіональним) розвитком.

Територіальна структура є саме тим елементом економіки країни, який забезпечує стійкі просторові зв'язки та цілісність соціально-економічного розвитку. Вона також є інструментом покращення середовища життєдіяльності людини та рівня життя, результатом розвитку і розміщення продуктивних сил, передумовою розвитку економіки та забезпечення національної безпеки країни. Характеристики територіального устрою закріплені в законодавчих актах, в Конституції України [6]. Так, територіальний устрій України, відповідно до ст. 132 Конституції України [7], ґрунтується на засадах: єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про основи національної безпеки України», вживається поняття «суспільство», яке не є суб'єктом права, а безпека регіонів, адміністративно-територіальних одиниць і територіальних громад не є об'єктом національної безпеки в Україні. До суб'єктів забезпечення національної безпеки не віднесені також інші (крім держави і громадян) учасники відносин у сфері господарювання, інтереси яких не входять до системи національних інтересів (ст. 1) [2].

У той же час, громадян, об'єднання громадян, органи місцевого самоврядування визнано суб'єктами забезпечення національної безпеки України (ст. 4), посягання на права і свободи громадян визнано загрозою у сфері державної безпеки (ст. 7), а головним принципом забезпечення національної безпеки є пріоритет прав і свобод людини і громадянина (ст. 5). Стаття 9 «Повноваження суб'єктів забезпечення національної безпеки» визначає, що місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують вирішення питань у сфері національної безпеки [6].

У законодавстві закладена суперечність між національними інтересами та цілями регіонального і територіального розвитку, що призвела до уповільнення економічного зростання регіонів і країни. Саме використання в межах адміністративно-територіальних одиниць активності територіальних громад та інших суб'єктів господарської діяльності для реалізації конституційних прав і свобод громадян є ключовим чинником забезпечення економічної безпеки регіонів.

Хоча в Україні є досвід активної співпраці органів місцевого самоврядування з громадами, це ще не стало постійною практикою. Можливості, надані законодавством, використовуються неповно, в основному через (1) небажання органів влади йти з населенням на відкритий діалог і відсутність їх законодавчого зобов'язання вирішувати проблеми спільно з громадськістю; (2) необізнаність громадськості з правами і обов'язками громади та органів влади. Залучення громадськості базується на принципах прозорості, відкритості, гнучкості, підзвітності, врахування інтересів громадян, які, на жаль, не дотримуються.

Розвиток громадянського суспільства в Україні актуалізував питання налагодження ефективної взаємодії між органами влади та територіальними громадами, створення для цього дієвих механізмів. Особливо це стосується органів місцевого самоврядування, оскільки саме зміцнення місцевого самоврядування виступає запорукою безпечного розвитку як окремих регіонів, так і держави загалом.

Незважаючи на певні кроки в напрямі налагодження діалогу, громадськість не має реального впливу на процес прийняття рішень, на формування державної політики

розвитку та безпеки. З метою розробки та впровадження ефективних механізмів, методів і форм цього впливу, необхідно: 1) здійснювати просвітницьку роботу серед населення стосовно законодавства України (зокрема, Закону України «Про участь громадськості у процесі прийняття рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування України») у сфері суспільно-політичних відносин, щоб воно стало рівноправним партнером влади; 2) залучати громадськість до розробки та реалізації програм суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку; 3) запровадити навчання посадових осіб місцевого самоврядування методам роботи з громадськістю, способам її залучення до ефективної взаємодії та ін.

Функціонування місцевого самоврядування в Україні потребує ґрунтовного аналізу ще й з огляду на впровадження реформи адміністративно-територіального устрою. Сформувалися істотні загрози безпеці функціонування та розвитку територіальних громад (зокрема, й інституційні «пастки»), які потребують ґрунтовного вивчення з подальшим їх усуненням. Загрози безпеці територіальних громад наведені на рис. 1.

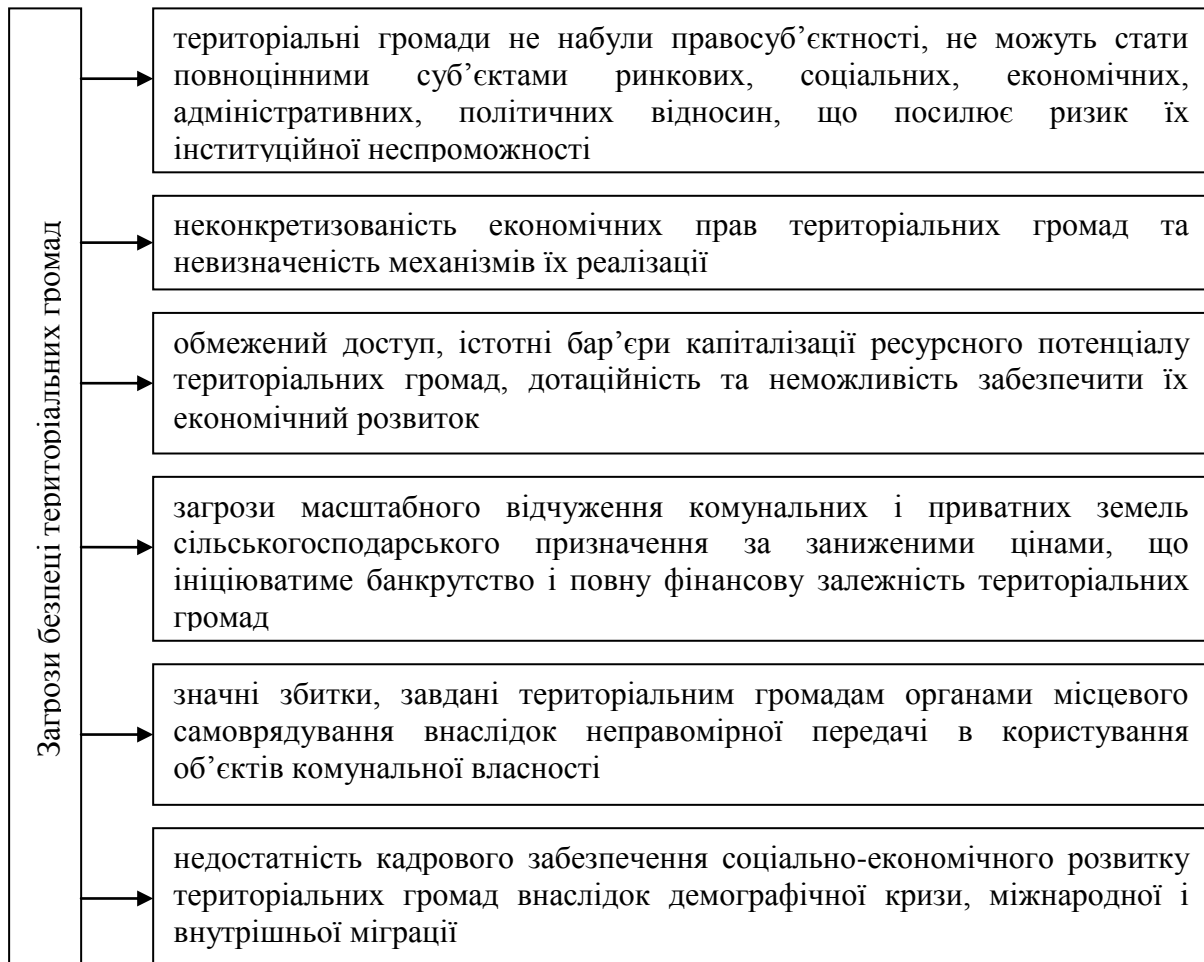


Рис. 1 Основні загрози безпеці територіальних громад (Складено автором)

Аналізуючи негативні чинники впливу на систему забезпечення захисту інтересів територіальних громад, варто зупинитися на кількох важливих аспектах. Насамперед, інституціональний – незважаючи на те, що згідно з Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування» територіальна громада в Україні є базовим і ключовим суб'єктом владних повноважень, не будучи ідентифікованою як суб'єкт правовідносин, вона не може стати повноцінним суб'єктом економічних відносин. Оскільки територіальні громади не стали офіційними суб'єктами правовідносин, вони не можуть набути юридичного статусу власника комунального майна, а в Україні воно захищене найгірше, що спричиняє виклики економічного розвитку на місцевому рівні [8]. Враховуючи, що територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, вона володіє певними правами (економічними, зокрема), які, проте, є переважно декларативними, зафіксованими у законодавчих актах без чітких механізмів їх реалізації, що є перешкодою досягненню їх самодостатності та причиною економічної неспроможності.

Працюючи над удосконаленням політики забезпечення регіональної безпеки, з урахуванням важливості ролі територіальних громад, пріоритетними напрямками реформування повинні стати: оптимізація територіальної основи публічної влади з розподілом сфери повноважень місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; підвищення якості життя мешканців регіонів, зменшення диференціації за індексом людського розвитку, формування поліцентричної системи розвитку території; реалізація міжрегіональних проектів та програм ефективного використання місцевих ресурсів; запровадження критеріїв оцінки «проблемних» територій у регіонах, дієвих механізмів державної підтримки міжрегіональної інтеграції.

На тлі побоювань, що імплементація пропонованих урядом України механізмів реформування адміністративно-територіального устрою може мати незворотні негативні наслідки не лише для розвитку територіальних громад, але й для держави загалом, усунення наведених інституціональних перешкод і загроз, зміцнення безпеки розвитку територіальних громад вимагає невідкладного вирішення (табл. 1).

Таблиця 1

Завдання політики зміцнення безпеки територіальних громад в Україні

№	Заходи	Характеристика
1	Інституціоналізація правосуб'єктності територіальних громад, реєстрація їх юридичними особами публічного права	Механізмом реєстрації може стати розробка та прийняття на референдумах чи загальних зборах громадян статутів

	з наданням відповідних реєстраційних посвідчень та ідентифікаційних ознак кожній територіальній громаді ще до їх офіційного об'єднання	територіальних громад та їх реєстрація управліннями юстиції. Для забезпечення реалізації прав територіальних громад, у тому числі економічних, територіальні громади мають набути статусу юридичної особи
2	Оформлення територіальних громад власником комунального майна і позбавлення цього статусу органів місцевого самоврядування	Повна інвентаризація об'єктів комунальної власності з внесенням їх у публічні реєстри, зокрема Єдиний державний реєстр речових прав на нерухоме майно, Державний земельний кадастр та ін.
3	Розробка та імплементація стандартів і механізмів реалізації економічних прав, обов'язків та відповідальності територіальних громад	Важливою передумовою дотримання економічних прав територіальних громад повинно стати формування матеріальної основи їх розвитку через передачу їм значної частини земельних, лісових, водних ресурсів з одночасним запровадженням відповідальності за їх неналежне використання.
4	Посилення персональної відповідальності представників органів влади, а також контролю за використанням, передачею у користування та відчуження комунального майна	Визнати важливість імплементації положень Коаліційної угоди від 20.11.2015 р. щодо забезпечення повсюдності місцевого самоврядування, передачі територіальним громадам земель за межами населених пунктів, спрощення обліку та публічності реєстрів речових прав на нерухоме майно
5	Продовження мораторію на введення в обіг земель сільськогосподарського призначення в Україні, невідкладна переоцінка земельних ресурсів за ринковою вартістю	Розробка механізмів надання пріоритетності викупу земель громадянами України, встановлення гранично допустимих меж на володіння землею однією фізичною особою
6	Запровадження повсюдного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, передусім самими громадами	Через вдосконалення нормативно-правового базису забезпечити інституціалізацію механізму такого контролю
7	Проведення системної оцінки причин та наслідків недотримання економічних прав територіальних громад, які зумовлюють їх економічну неспроможність	Визначити чіткий і прозорий механізм об'єднання майна територіальних громад в процесі їх укрупнення, з дотриманням критеріїв економічної безпеки територіальних громад
8	Здійснення заходів вдосконалення кадрового забезпечення розвитку територіальних громад	Облік людського потенціалу за кількісними і якісними параметрами, через аналіз каркасу територіальної громади

Складено автором

Висновки. Запровадження перелічених заходів в системі інституційно-правового та організаційно-економічного забезпечення економічної безпеки регіону насамперед підвищить правову свідомість та громадянську активність представників територіальних громад. Оскільки вони становлять основу господарської системи регіону та його соціально-економічного розвитку, то забезпечення економічної безпеки на рівні територіальних громад дасть змогу не лише вдосконалити систему управління регіональним розвитком, але й підвищити рівень захисту економічних інтересів держави.

Список використаної літератури

1. Концепція державної регіональної політики // Київський регіональний портал «Ділова ініціатива і воля громади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://bizvolnet.org.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=207&Itemid=82.
2. Камлик М. І. Економічна безпека підприємницької діяльності. Економіко-правовий аспект: навчальний посібник / М. І. Камлик. – К.: Атіка, 2005. – 432 с
3. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад. Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>
4. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України; від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
5. Варналій З. С. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети. Монографія. / Варналій З. С. – К.: НІСД, 2007. – 768 с.
6. Дічек О. І. Економічна безпека регіонів – складова системи національної безпеки / О. І. Дічек // Вчені записки університету "КРОК". Серія: Економіка. – 2013. – Вип. 33. – С. 24-30.
7. Конституція України. Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – №30.
8. Мокій А. Напрями забезпечення безпеки розвитку територіальних громад у процесі реформи адміністративно-територіального устрою України. Аналітична записка / Мокій А., Дацко О. – К., НІСД, 2015. – 26 с.

БИЛЫК Р. Р. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА УРОВНЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВА: ПРИНЦИПЫ, ПОДХОДЫ, КРИТЕРИИ

В статье проанализировано состояние экономической безопасности на уровне региона, проблемы и перспективы ее обеспечения. Приведены подходы к формированию безопасности территориальных общин и их место в современном нормативно-правовом обеспечении. Представлены предложения укрепления безопасности территориальных общин в институциональном измерении.

Ключевые слова: экономическая безопасность, регион, территориальная община, безопасность Украины

BILYK R. R. PROVIDING OF ECONOMIC SECURITY AT LEVEL OF TERRITORIAL SOCIETY: PRINCIPLES, APPROACHES, CRITERIA

The article analyzes the state of economic security at the regional level, problems and prospects of its maintaining. An approach to the formation of the security of local communities and their place in today's regulatory provision is described. Suggestions to strengthen the security of local communities in institutional terms are offered.

Keywords: economic security, region, local community, security of Ukraine.