

УДК: 911.3

Степанець Інна Олександрівна

Київський національний університет імені
Тараса Шевченка, м.Київ, Україна,
e-mail: landjat@ukr.net

ОЦІНКА РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Мета. Розглянути експертну позицію стосовно впливу децентралізації влади на трансформацію місцевого самоврядування протягом останніх трьох років.

Методика. За допомогою методу експертних оцінок проаналізовано сучасний стан, проблеми та перспективи розвитку органів місцевого самоврядування.

Результати дослідження. Опрацьовані та проаналізовані дані власного дослідження, які мають прикладну цінність та можуть бути використані органами місцевого самоврядування у їхній роботі. Охарактеризовано взаємозв'язки експертного кола та органів місцевого самоврядування, що актуалізує подальші тематичні дослідження.

Наукова новизна. Вперше система взаємозв'язків експертів та органів місцевого самоврядування була проаналізована в ході суспільно географічних досліджень, з позиції територіальної організації влади.

Практична значимість дослідження виникла завдяки підвищенню зацікавленості з боку органів місцевого самоврядування, громадськості та населення. Територіальна організація влади є предметом обговорення у колах експертів та реформаторів. Важливо проаналізувати настільки попередні прогнози співпадають із реальними викликами впровадження децентралізації в регіонах.

Ключові слова: місцеве самоврядування, децентралізація влади, територіальна організація влади, експертна оцінка.

УДК 911.3

Степанець Інна Александровна

Киевский национальный университет
имени Тараса Шевченко, г.Киев,
Украина, e-mail: landjat@ukr.net

ОЦЕНКА РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В УКРАИНЕ

Цель. Изучить экспертное мнение на счет влияния децентрализации власти на трансформацию местного самоуправления в течение последних трех лет.

Методика. С помощью метода экспертных оценок проанализировано современное состояние, проблемы и перспективы развития органов местного самоуправления.

Результаты исследования имеют прикладную ценность и могут быть использованы органами местного самоуправления в их работе. Охарактеризовано взаимосвязи экспертного поля с органами местного самоуправления, что актуально в дальнейших тематических исследованиях.

Научная новизна. Впервые система взаимосвязей экспертов и органов местного самоуправления была проанализирована в ходе общественно географических исследований, с позиции территориальной организации власти.

Практическая значимость исследования возникла благодаря повышению заинтересованности со стороны органов местного самоуправления, общественности и населения. Территориальная организация власти является предметом обсуждения в кругах экспертов и реформаторов. Важно проанализировать насколько предыдущие прогнозы совпадают с реальными вызовами внедрения децентрализации в регионах.

Ключевые слова: местное самоуправление, децентрализация власти, территориальная организация власти, экспертная оценка.

UDC 911.3

Stepanets Inna Oleksandrivna

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine, e-mail: landjat@ukr.net

EVALUATION OF LOCAL GOVERNMENT UNDER DECENTRALIZATION IN UKRAINE

Purpose. The author showed the influence of decentralization of power on the transformation of local self-government in the last three years in his article.

The research methodology. Using the method of expert assessments, the author analyzed the current state, problems and prospects of the development of local self-government bodies.

Research results have applied value and can be used by local government bodies in their work. Scientific novelty. For the first time, the system of interconnections between experts and local governments was analyzed in the course of social geographic research, from the point of view of the territorial organization of power.

The practical value of the study has arisen due to increased interest from local authorities, the public and the population. The territorial organization of power is the subject of discussion of experts and reformers. It is important to analyze such preliminary forecasts that coincide with the real challenges of implementing decentralization in the regions.

Key words: local self-government, decentralization of power, territorial organization of power, expert assessment.

Постановка проблеми. На даний час територіальна організація влади в Україні трансформується, у зв'язку із впровадженням реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади. Спостерігається формування нових територіальних утворень - об'єднаних територіальних громад, яке подальшому можна розглядати у якості ключового фактору зміни адміністративно-територіального устрою країни. Перебудова територіальної організації влади є важливим чинником соціально-економічного розвитку регіонів[1,5].

По-перше, вона передбачає делегування основної частини управлінських повноважень, ресурсів та відповідальності із центру на місце. По-друге, продуктивна кооперація місцевої влади, населення, бізнесу та підприємництва, яка залежить від ефективної територіальної організації влади, сприяє соціально-економічному розвитку регіону. По-третє, у зв'язку із тим, що суспільних географів не часто залучали до формування концепції децентралізації влади, основні положення реформи недостатньо враховують специфіку регіонального виміру територіальної

організації влади, що у майбутньому може негативно вплинути на подальші процеси впровадження децентралізації [2].

Об'єднання територіальних громад триває понад три роки. Дати вичерпну оцінку реформі місцевого самоврядування у контексті суспільно-географічних досліджень доволі складно. Але, не зважаючи на цей факт, ми вважаємо, що первинний аналіз її ефективності варто провести. Зауважимо, що об'єднання територіальних громад у областях проходить нерівномірно. Однією із причин може бути недовіра до децентралізації з боку місцевого населення, що зумовлена значною кількістю суперечливих фактів та міфів про децентралізацію, які поширені в інформаційних ресурсах. Саме тому ми використали метод експертних оцінок для проведення вище зазначеного аналізу [3,4].

Аналіз досліджень та публікацій. Модернізація територіальної організації влади крізь призму процесів децентралізації є темою досліджень значної частини експертів, науковців різних сфер. Зокрема чимало робіт стосовно реформи місцевого самоврядування опубліковано юристами, політологами, економістами та державними діячами, серед яких варті уваги роботи В. Мельниченка, В.Негоди, А. Ганущака, А. Ткачука. Але наша задача розглянути проблему із позиції суспільної географії. У зв'язку із розширенням її предметного поля, трансформацію територіальної організації влади вивчають М. Барановський, М. Дністрянський, М. Пістун, Я. Олійник, А. Мельничук, П. Остапенко, О. Топчієв та інші.

Формування цілей статті. Основна задача дослідження – провести стислий, але змістовний аналіз реалізації реформи місцевого самоврядування протягом трьох років з моменту впровадження, застосовуючи метод експертних оцінок. На нашу думку, саме експерти – це та категорія, яка особливо цікава для дослідження. Саме вони створювали реформу та розробляли моделі її впровадження, тому дослідження їхньої позиції дасть змогу оцінити, наскільки стан реальних речей відрізняється від теоретичного прогнозу.

Виклад основного матеріалу. Вивчення експертної думки відбувалося шляхом проведення глибоких інтерв'ю та анкетування. Експерти були розділені на 2 групи. Перша когорта – це фахівці, які брали участь у роботі місцевого самоврядування. Вони були опитані шляхом анкетування. Члени другої групи участі не брали. Їхня думка досліджувалася за допомогою глибоких інтерв'ю. До речі, першу когорту ми також розділили на два типи: особи, що були представниками ОМС¹, були радниками голів ОМС або депутатами та особи, які не були членами ОМС. Схематична візуалізація поділу експертів зображена на рисунку 1.

Для збору експертних оцінок було створено скрипт, який складався із трьох структурних блоків та паспорттики – комплексу питань для збору

¹ ОМС – органи місцевого самоврядування

персональних даних. Перший блок – це набір питань оглядового характеру, що мали на меті дізнатися загальне враження щодо реформи з децентралізації влади в Україні. Респонденти ділилися думкою на рахунок задач та принципів децентралізації, темпів впровадження реформи у реальну роботу місцевого самоврядування. Другий блок складався з питань, які в першу чергу стосуються об'єднаних територіальних громад.



Рис.1 «Групування експертів»

Мова йшла про оцінку роботи трансформованих органів місцевого самоврядування, часового інтервалу об'єднання громад, пріоритетних завдань, які місцева влада першочергово має вирішити у регіоні. Третій блок питань показав, наскільки експерти включені в роботу місцевого самоврядування. У цьому блоку були питання, які дали змогу оцінити, як часто експерти виступають в ролі користувачів послугам ОМС, втягуються в їх діяльність або проводять спільні проекти.

Зазначимо, що всі експерти обиралися за відповідними критеріями: освіта, громадська діяльність та досвід співпраці із іншими НГО чи міжнародними організаціями. Учасники дослідження дійсно компетентні, вони мають одну або кілька освітньо-кваліфікаційних рівнів, третина з них мають науковий ступінь, вони працювали в міжнародних програмах або мали досвід співпраці з експертними колами США, Канади та Європи, проходили відповідні тренінги чи курси.

Результати опитування показали, що усі учасники дослідження впевнені у тому, що місцеве самоврядування в Україні потребує змін. Реформування є викликом часу. Україна не може повноцінно впровадити світові стандарти та моделі територіального управління, використовуючи радянську модель. Але не зважаючи на таку чітку позицію 12,5% опитаних розчаровані результатами децентралізації та вважають, що на даному етапі реформа не виконала покладених на неї завдань, 25% - скоріше підтримують децентралізацію влади, але вважаю, що реформа потребує

внесення коректив, 62,5% експертів повністю підтримують децентралізацію влади та переконані, що зміни діяльності органів місцевого самоврядування очевидні та позитивні.

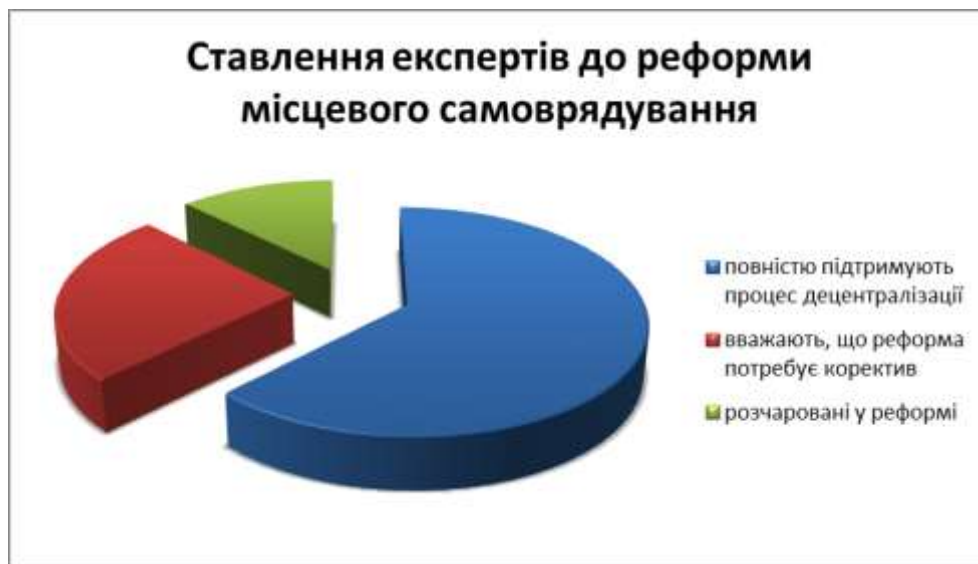


Рис. 2 «Ставлення експертів до реформи місцевого самоврядування»

Ключовим індикатором реформи місцевого самоврядування в Україні є об'єднання територіальних громад, що в подальшому може прискорити впровадження реформи адміністративно-територіального устрою. Цей процес тривати більше трьох років. Ми намагалися зрозуміти, як оцінюють темпи об'єднання експерти. У цьому питанні думки кардинально розходяться. 30% учасників впевнені, що об'єднання територіальних громад проходить відповідно до запланованого часового інтервалу, близько 20% впевнені, що об'єднання перевершує експертні прогнози, але 50% експертів не згодні зі своїми колегами. Вони впевнені, що темпи об'єднання відстають від експертних прогнозів, що створює нерівні умови між громадами. Певна частина експертів схильна вважати, що влада мала встановити чіткі дедлайни для громад. У зв'язку із повільним впровадженням реформи, територіальна організація влади в Україні перебуває у певній колізії. Адже одна частина територій має нову структуру – об'єднані територіальні громади, а інша досі існує у старій системі.

81,8% учасників дослідження переконані, що децентралізація влади в першу чергу впливає на місцевий рівень (сільські або міські громади), 18,2% впевнені, що в першу чергу децентралізація впливає на рівень районів. Дані показники дуже важливі з точки зору територіального підходу. Тобто, як бачимо, що з позиції реформування адміністративно-територіального устрою України у майбутньому, зміни можливі лише на рівні районів, підстав для трансформації обласного рівня з позиції децентралізації влади немає.

Досить цікаво було зрозуміти, як, на думку експертів, органам місцевого самоврядування доцільно розвивати громади. Тому, важливим пунктом стало питання про те, які завдання в першу чергу повинні вирішити нові органи місцевого самоврядування у своїх регіонах. Також відзначимо, що і тут думки експертів розійшлися. Частина фахівців відзначила, що в першу чергу об'єднані територіальні громади повинні вирішити соціальні проблеми, місцеві жителі швидше відчуватимуть зміни у своєму повсякденному житті. У зв'язку з цим, інтерес до роботи місцевого самоврядування зростає, як і залучення населення до роботи ОМС. Друга група експертів притримується іншої точки зору, і акцентує увагу, що в першу чергу потрібно розвивати економічний потенціал територій. Цей шлях розвитку обшин більш тривалий, але результативніший. Третя група учасників дослідження впевнена, що кожна громада - це унікальна територіальна структура, і саме місцеве самоврядування та населення, залежно від пріоритетів розвитку, повинні визначити, які завдання в Першу чергу потрібно вирішити на їх території. Зокрема, третя група експертів аргументувала свою позицію тим, що на розвиток території впливає значна частина чинників, зокрема важливими були і географічні, такі як природно-ресурсний потенціал, географічне положення, демографічні та міграційні процеси, територіальна організація виробничих комплексів.

Не зважаючи на спірні позиції щодо векторів розвитку регіонів, експерти провели певне ранжування проблем, на які варто звернути увагу органам місцевого самоврядування. Кожна із позицій могла бути оцінена від 0 до 10, де 0 – це проблема другорядна, 10 – проблема першочергова для вирішення. Результати зображені на рисунку 3.



Рис.3. Розподіл пріоритетних для місцевої влади завдань

Окремим пунктом експерти виокремили проблему кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування. Усі респонденти стверджували, що місцеве самоврядування має труднощі із кваліфікованими співробітниками, які не готові до тих повноважень, обов'язків та відповідальності, отриманих під час децентралізації.

Окрім завдань та проблем, варто розглянути чинники, які стимулюють розвиток місцевого самоврядування у регіонах. Експерти виокремили, що сприяють розвитку:

- економічна спроможність;
- участь населення у прийнятті рішень;
- посилення темпів формування громадянського суспільства;
- розширення співробітництва між владою, громадськістю та бізнесом;
- розширення управлінських функцій.

Співпраця із міжнародними організаціями та установами надзвичайно важлива. Експерти відзначили, що сучасним об'єднаним громадам варто звернути увагу на той факт, що міжнародні донори націлені працювати з тими, хто вже продемонстрував результати своєї діяльності. Тому, в першу чергу варто самостійно створити власний кейс успішних практик роботи в регіоні, а потім подавати проекти розвитку території на гранти. В Україні активно працюють якісь міжнародні організації та проекти, як DESPRO, DOBRE, АМУ "ПУЛЬС", U-LEAD, EDGE, UNTP, GIZ тощо .

Важливим пунктом було також питання щодо контролю роботи органів місцевого самоврядування. В умовах трансформації територіальної організації влади, дана опція належить громадськості. Думки експертів з цього приводу також були спірні, зокрема, 60% опитаних повністю підтримують дану позицію, а 40% експертів вважають, що контроль громадськості недостатньо. Також, деякі експерти стверджують, що контроль роботи місцевої влади повинен бути комбінований, тобто, діяльність, яка стосується соціальних запитів, контролюється громадськістю, а легальність і дотримання законів місцевими властями, має контролюватися державними структурами: Генеральною прокуратурою, Кабінетом міністрів, Верховною Радою, судами або ж новоствореним інститутом префектури.

Висновки: трансформація територіальної організації влади – це необхідний, тривалий довгостроковий неоднозначний процес, який потребує корегування у ході подальшого впровадження. Проблема сприйняття реформи є актуальною, вона стосується не лише населення, а й для самих реформаторів. Результати нашого дослідження показали, що навіть експертне коло, яке формувало теоретичні основи децентралізації влади, розділилося у своїх поглядах після трьох років реалізації реформи на практиці. Відсутність єдиного вектору подальшого розвитку місцевого самоврядування, з одного боку є і добрим і поганим фактором. Якщо мова йде про позитивні моменти, то плюралізм експертних поглядів та оцінок,

дає можливість зрілому місцевому самоврядуванню критично аналізувати інформацію та обирати свій власний шлях розвитку, спираючись на найбільш доцільні для регіону поради різних фахівців. Негативно жорстка дисперсія експертних позицій впливає на незріле місцеве самоврядування, яке може дезорієнтуватися та втратити мотивацію подальшого розвитку.

Не зважаючи на різноманіття поглядів, експерти в певних моментах згодні, зокрема, вони виокремлюють основні проблеми, з якими зіштовхуються більшість громад – це неготовність місцевого самоврядування брати на себе відповідальність за розвиток свого регіону, низький кадровий потенціал, відсутність чіткого та реального плану розвитку території, відсутність релевантних показників соціально-економічного розвитку на рівні громад, на основі яких можна було б проаналізувати реальні проблеми та перспективи території.

Список використаних джерел:

1. Мельниченко О. А. Територіальна організація влади в Україні: конспект лекцій / О. А. Мельниченко. Харків: ФОП Леонов Д.С., 2016. 102 с.
2. Барановський М.О. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: особливості реалізації, перші результати, місія суспільної географії // Українська географія: сучасні виклики. Київ, 2016. Т. 2. С.18-20.
3. Олійник Я.Б. Про стратегію регіонального розвитку України : суспільно-географічний аспект/ Я.Б. Олійник, М.Д. Пістун, А.Л. Мельничук // Економіка України. – 2015. - № 12. С. 39-47.
4. Олійник Я. Б., Остапенко П.О. Формування спроможних територіальних громад в Україні: переваги, ризики, загрози // Укр. геогр. журн. 2016. №4. С. 37-43. <http://doi.org/10.15407/ugz2016.04.037>
5. Степанець І.О. Теоретичні та нормативно-правові основи територіальної організації влади в Україні / І.О. Степанець // Наукові записки Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського. Серія: Географія. – 2016. – Вип. 28, № 3-4. С. 125-133.

Список использованной источников:

1. Мельниченко А. А. Территориальная организация власти в Украине: конспект лекций / А. А. Мельниченко. Харьков: ФОП Леонов Д.С., 2016. 102 с.
2. Барановский Н.А. Административно-территориальная реформа в Украине: особенности реализации, первые результаты, миссия общественной географии // Украинская география: современные вызовы. Киев, 2016. Т. 2. С.18-20.
3. Олейник Я.Б. О стратегии регионального развития Украины: общественно-географический аспект / Я.Б. Олейник, М.Д. Пистун, А.Л. Мельничук // Экономика Украины. - 2015. - № 12. С. 39-47.
4. Олейник Я. Б., Остапенко П.О. Формирование способных территориальных общин в Украине: преимущества, риски, угрозы // Укр. геогр. журн. 2016. №4. С. 37-43. <http://doi.org/10.15407/ugz2016.04.037>
5. Степанець И. А. Теоретические и нормативно-правовые основы территориальной организации власти в Украине / И.А. Степанец // Научные записки Винницкого государственного педагогического университета имени Михаила Коцюбинского. Серия: География. - 2016. - Вып. 28 № 3-4. С. 125-133.

References:

1. Melnichenko OA Territorial organization of power in Ukraine: a summary of lectures / O. A. Melnychenko. Kharkiv: FOP Leonov D. S., 2016. 102 p [In Ukrainian].
2. Baranovskyi M.O. (2016). Administrative-territorial reform in Ukraine: peculiarities of realization, first results, mission of social geography. Ukrainian geography: modern challenges Kyiv. Vol. 2, 18-20. [In Ukrainian]
3. Oliynyk Ya.B. On the Strategy of Regional Development of Ukraine: Socio-Geographic Aspect / Ya.B. Oliynyk, MD Pistun, AL Melnichuk // Economy of Ukraine. - 2015. - No. 12. P. 39-47. [In Ukrainian].
4. Oliynyk Ya.B., Ostapenko P.O. (2016). The Formation of amalgamated territorial Communities in Ukraine: Benefits, Risks, Threats. Ukrainian geographical journal, 4. 37-43. [In Ukrainian].
5. Stepanets I. Theoretical and normative bases of the territorial organization of power in Ukraine / I.O. Stepanets // Scientific Notes of the Vinnitsa State Pedagogical University named after Mikhail Kotsiubynsky. Series: Geography. - 2016 - Vol. 28, No. 3-4. Pp. 125-133. [In Ukrainian].