

Я. Ф. Жовнірчик,
к. держ. упр., Заступник профектора Національної академії державного управління
при Президентіві України

РЕСУРСНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО І РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Обгрунтовано складові здійснення адміністративної реформи на регіональному та місцевому рівнях. Визначено заходи використання можливих ресурсів для забезпечення ефективного регіонального і місцевого розвитку.

It is led to component realizations of administrative reform at regional and local levels. The measures of the use of possible resources are certain for providing of effective regional and local development.

Ключові слова: адміністративна реформа, заходи, місцеве самоврядування, регіональний розвиток, ресурсне забезпечення, територіальна організація.

ВСТУП

Ефективність регіонального розвитку і реальність місцевого самоврядування визначаються в першу чергу матеріальними і фінансовими ресурсами, якими розпоряджаються територіальні громади і які в сукупності становлять матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування. Конституція України (стаття 142) до матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування відносить рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Однак, до недавнього часу ресурсне забезпечення місцевого і регіонального розвитку спирається лише на один вид ресурсів — бюджет. Разом з тим, його стан сьогодні такий, що бюджетних коштів ледве вистачає на підтримання функціонування населених пунктів і регіонів. Тож для поступального місцевого і регіонального розвитку вкрай необхідно задіяти усі можливі види ресурсів — фінансові, майнові, природні, інвестиційні, інформаційні, коопераційні та інші.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ. ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— обгрунтувати складові здійснення адміністративної реформи на регіональному та місцевому рівнях;

— визначити заходи використання можливих ресурсів для забезпечення ефективного регіонального і місцевого розвитку.

РЕЗУЛЬТАТИ

Найгострішою залишається проблема матеріально-фінансового стану місцевого самоврядування. На жаль, поки що не вдалося повноцінні створити його фінансову й економічну основу, без яких місцева влада неспроможна самостійно розв'язувати усі місцеві проблеми.

Поряд з необхідністю прийняття багатьох законодавчих актів у сфері місцевого самоврядування потребує змін і доповнень базовий закон — "Про місцеве самоврядування в Україні". Його практичне застосування засвідчило ряд суперечностей, зокрема щодо права територіальних громад, села, селища, міста у межах Конституції України і законів самостійно вирішувати питання місцевого значення. Крім того, необхідно оптимізувати коло повноважень районних і обласних рад, які повинні представляти спільні інтереси територіальних громад регіону, але сьогодні фактично перетворилися у своєрідні квазідержавні інституції.

Один з важливих напрямів законотворчої роботи повинен спрямовуватися на фінансове забезпечення місцевого самоврядування. Це означає, що органічною складовою регіонального розвитку і становлення місцевого самоврядування має стати бюджетна реформа [1, с. 156].

У цьому контексті важливою подією стало прийняття Верховною Радою Бюджетного кодексу України. Зазначений акт враховує основні аспекти бюджетного процесу як на державному, так і на місцевому рівнях, однак він не знімає багатьох проблем міжбюджетних відносин, фінансового зміцнення місцевого самоврядування.

Змінити ситуацію можна лише через узгодження реформи міжбюджетних відносин із загальною логікою змін у регіональних відносинах. При цьому реформування має торкатися не лише видаткової частини бюджету, а насамперед системи формування місцевих бюджетів, розширення їх ресурсного забезпечення. Необхідно також удосконалити нормативи соціальних видатків, які повинні враховувати регіональну й, особливо, місцеву специфіку. Очевидно, необхідно розробити комплексний акт про фінанси місцевого самоврядування [2, с. 24; 3, с. 15].

Реформування міжбюджетних відносин неможливе без запровадження механізмів зацікавленості місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування у зміцненні місцевих фінансів шляхом закріплення за місцевими бюджетами на довгостроковій основі часток загальнодержавних податків і трансфертів. Усі ці моменти мають бути передбачені у законах "Про місцеві податки і збори" і "Про фінанси місцевого самоврядування".

Разом з тим, створення фінансово-економічних основ місцевого самоврядування неможливе без внесення серйозних змін у існуючу практику фінансової взаємодії між центральною, регіональною і місцевою владою в сфері перерозподілу доходів між бюджетами.

Усе це вимагає розробки реалістичної концепції вирішення зазначених проблем, яка б передбачала врахування умов різних регіонів України. Тому становлення і розвиток місцевого самоврядування у майбутньому пов'язані з реалізацією ефективної регіональної політики держави. Йдеться про оптимальну модель, яка поєднуватиме централізоване державне управління по лінії структур виконавчої влади і етапну децентралізацію державної влади, деконцентрацію повноважень органів виконавчої влади шляхом законодавчого надання їх органам місцевого самоврядування.

Головними елементами ефективної регіональної політики мають стати нова фінансова політика, розмежування повноважень різних рівнів влади у галузі фінансово-бюджетної діяльності, визначення розміру гарантованого рівня витрат на соціально-економічний розвиток територій [5, с. 63].

Інструментами забезпечення цієї політики повинні стати підвищення ролі місцевих податків і зборів, розроблення обґрунтованої системи бюджетного регулювання, введення стабільних, довгострокових нормативів відрахувань від загальнодержавних податків до місцевих бюджетів.

Законодавче врегулювання питань організації діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування є однією з головних умов досягнення стабільності в державі, вирішення складних проблем життєдіяльності регіонів і окре-

мих населених пунктів.

Концепцією державної регіональної політики визначено оптимальний баланс між інтересами держави, подальшим процесом державотворення, необхідністю забезпечення розвитку регіонів. Це, зокрема, має знайти свій вияв у запровадженні стратегічного державного регіонального планування з одночасним визначенням перспектив соціально-економічного розвитку на регіональному і місцевому рівнях [6, с. 19].

Ресурсне забезпечення територіального розвитку пов'язане також із налагодженням горизонтальних коопераційних зв'язків між регіонами; залученням інвестицій для розвитку територій; міжсекторальною взаємодією місцевої влади, громадськості, представників бізнесових структур; розвитком прикордонного і транскордонного співробітництва.

З проблемами розробки і реалізації регіональної політики тісно пов'язана проблема адміністративно-територіальної реформи, що теж потребує свого вирішення. На сьогоднішній день правове регулювання питань адміністративно-територіального устрою нашої держави є недостатнім і суперечливим.

Як засвідчує практика, саме недосконалість системи адміністративно-територіального поділу унеможливує вирішення багатьох важливих проблем, пов'язаних із становленням ефективної системи регіонального управління, розвитком територіальних громад.

З трансформацією адміністративно-територіального устрою, насамперед, пов'язується упорядкування системи населених пунктів, визначення їх меж, усунення таких парадоксів радянської системи, як входження одних населених пунктів у інші, затвердження генеральної схеми планування територій, створення можливостей для об'єднання територіальних громад тощо [7, с. 73].

Однак проблема реформування адміністративно-територіального устрою є багатоаспектною, стосується не лише економічних, а й ряду політичних, культурних, етнічних питань. Відповідно до її розв'язання потрібно підходити надзвичайно відповідально і зважено, без штучного форсування.

Гострою залишається проблема визначення права комунальної власності. Відповідний законопроект у пакеті з іншими проектами законів вже тривалий час перебуває у парламенті.

Центральним питанням для місцевого самоврядування залишається реалізація конституційних положень про територіальні громади. Базовий закон про місцеве самоврядування досить побічно торкається цих проблем. Тож актуальним є прийняття закону про територіальні громади.

У цілому, з метою розв'язання проблеми дефіциту законодавчого забезпечення, насамперед щодо фінансово-економічних засад місцевого самоврядування, доцільно розробити спеціальну цільову програму законодавчого забезпечення місцевого самоврядування. В ній необхідно передбачити етапність і узгодженість законопроектних робіт, їх "пакетну" спрямованість.

Для забезпечення ефективності системи регіонального управління і повноцінного місцевого само-

врядування важливо здійснити заходи, передбачені Концепцією адміністративної реформи в Україні [4, с. 100].

Якщо до останнього часу адміністративна реформа охоплювала, головним чином, лише центральний рівень державного управління, то тепер необхідно перенести її на регіональний і місцевий рівні.

Йдеться, зокрема, про такі складові здійснення адміністративної реформи на регіональному і місцевому рівнях:

- по-перше, створення правової бази, що регламентуватиме державне управління в цілому і діяльність місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування зокрема;

- по-друге, зміцнення і формування нових фінансово-економічних основ функціонування управління на місцевому рівні;

- по-третє, якісне кадрове забезпечення органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування.

У цьому контексті особливої актуальності набувають питання:

- раціоналізації функцій і чіткого розмежування у законодавчому порядку повноважень місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування;

- визначення правового режиму комунальної власності та порядку формування фінансових ресурсів місцевого самоврядування, реформування міжбюджетних взаємовідносин;

- встановлення гарантій місцевого самоврядування, пошук механізмів, зокрема адміністративно-правових, вирішення компетенційних спорів і захисту прав місцевого самоврядування;

- врегулювання питань проходження служби в органах місцевого самоврядування;

- посилення впливу територіальних громад на прийняття управлінських рішень, зміцнення контролю громадськості за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Формування та реалізація механізмів державного управління у сфері політичного та геополітичного розвитку регіонів є одним з найбільш пріоритетних напрямів реалізації державної політики.

Роль держави полягає у реалізації системи заходів щодо нормативно-правової, фінансово-економічної, науково-методичної, кадрової, просвітницької, інформаційної підтримки зміцнення основ місцевої демократії.

Реалізація цих заходів сприятиме поліпшенню взаємодії місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, оскільки вони спрямовані на:

- вирішення проблем розмежування функцій, повноважень і механізмів взаємодії місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування різних рівнів;

- сприяння реалізації органами місцевого самоврядування права на об'єднання;

- урегулювання питань щодо розмежування власних повноважень органів місцевого самоврядування, а також наданих законом повноважень органів виконавчої влади з їх відповідним фінансовим забезпеченням, запровадження механізму відповідальності органів і посадових осіб місцевого само-

врядування за виконання покладених на них законами повноважень, включаючи делеговані повноваження;

- запровадження процедур спеціального державного фінансового контролю за фінансово-господарською діяльністю органів місцевого самоврядування;

- визначення правового статусу комунальної власності, спільної власності територіальних громад, яка формується на договірних засадах, а також спільної власності територіальних громад, яка перебуває в управлінні обласних і районних рад;

- визначення правового статусу підприємств, установ і організацій, що перебувають у комунальній власності;

- визначення оптимальної мережі бюджетних установ, організацій і закладів, підвищення ефективності сукупних державних видатків, видатків органів державної влади, органів місцевого самоврядування.

ВИСНОВКИ

Таким чином, ці заходи покликані сприяти забезпеченню ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади і розвитку місцевого самоврядування в Україні, активізувати використання усіх можливих ресурсів для забезпечення ефективного регіонального і місцевого розвитку.

Розв'язання таких надзвичайно складних проблем, як становлення системи територіальної організації влади і розвиток місцевої демократії, вимагає об'єднання зусиль законодавців, науковців, керівників місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадськості, представників бізнесу.

Література:

1. Бабенков Є. П. Деякі аспекти трансформації адміністративно-територіального устрою // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць. — Х.: Вид-во ХарПІ УАДУ, 2002. — № 3 (13): У 2-х ч. — Ч 1. — С. 155—158.
2. Гец В. Трансформационные преобразования в Украине: переосмысливая пройденное и думая о будущем // Общество и экономика. — 2006. — № 3. — С. 23—53.
3. Горбулін В. П., Качинський А. Б. Визначення цілей і формування державної політики національної безпеки України // Стратегічна панорама. — 2006. — № 3. — С. 13—26.
4. Миронова Н. С. Механізми узгодження владної діяльності на територіальному рівні // Теорія та практика державного управління. — Вип. 6. — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2004. — С. 108—111.
5. Регіоналізація і вибори як засоби удосконалення владних відносин в Україні: теорія і практика / За заг. ред. О. О. Дьоміна; Керівник авт. кол. В. В. Лісничий. — Х.: Вид-во ХарПІ УАДУ "Магістр", 2003. — 579 с.
6. Регіональна політика та механізми її реалізації / За ред. акад. НАН України М. І. Долішнього — К.: Наукова думка, 2003. — С. 18—26.
7. Територіальне управління: проблеми, рішення, перспективи: [монографія] // За заг. ред. В. В. Корженка. — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2004. — 216 с. *Стаття надійшла до редакції 09.03.2010 р.*