

redistribution of responsibilities, authority and resources at the national, regional and local levels, increasing the financial autonomy of local budgets, strengthening the material and financial basis of local self-government.

An important role in this system is provided in fiscal decentralization, through which the government of Ukraine is trying to create the appropriate conditions for the effective development of regional economies. The importance of this question is that since independence we have failed to create an effective system of governance at the regional level with regard to financial security social sphere, digging transfer policies of intergovernmental relations and mechanisms of inter-governmental alignment based on the development of a new model financial support of local budgets.

Currently, the economists did not work out a common approach to fiscal decentralization, especially to assess the financial security of local budgets and inter-governmental relations, accountability of officials' controls and compliance with budget laws. As a result, the system does not work; there is a continued lack of budget and lack of authority.

Thus, our study is characterized by concrete proposals for an action plan to reform the system of local governance, especially the financial support of local budgets in terms of social infrastructure, culture and economy of intergovernmental relations. It should be borne in mind that the positive achievements of local government reform are directly proportional to the conduct of budgetary and fiscal reforms, reforms in education, health, culture, social welfare, policy implementation of fiscal decentralization, improving intergovernmental relations on financial replenish of local budgets for the provision of quality public services, administrative and meaningful participation of the territorial community in the budget process.

Key words: local governments, local finances, budget system.

Стаття надійшла 23 жовтня 2014 р.

УДК 352.075:331.1

І. П. Мойсенко

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Визначено такі основні проблеми місцевого самоврядування в Україні: практично не використовується основний принцип самовизначення та самоорганізації територіальної спільноти; поточна політична система України не пристосована до розвитку місцевої демократії та самоврядування. Доведено, що децентралізація влади потребує визначення територіальної основи місцевого самоврядування та чіткого розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, децентралізація влади, партнерство державної влади, місцевого самоврядування і самоврядними організаціями, ефективність територіального управління.*

Постановка проблеми. Місцеве самоврядування в Україні становить архаїчну систему рад, організаційно та ресурсно неспроможних ефективно вирішувати питання місцевого сталого розвитку та надавати якісні публічні послуги населенню.

Регіональне самоврядування, яке в розвинених європейських країнах забезпечує успішний економічний розвиток держави, в Україні де-юре відсутнє. Роздрібненість територіальних громад і районів, низька громадська активність та участь у місцевому самоврядуванні не дозволяють здійснити реальну децентралізацію влади. Значна частина повноважень територіальних громад, що за природою могли би реалізуватися місцевим чи регіональним самоврядуванням, виконуються місцевими державними адміністраціями або іншими державними органами. Так, для громадян будь-яка справа, вирішення якої вимагає звернення до органів публічної влади, супроводжується надмірною складністю, численними бюрократичними та матеріальними перешкодами [1].

Місцеве самоврядування має бути найближчою до громадянина інституцією, здатною оперативно, повноцінно, якісно та доступно задовольняти більшість потреб жителів громад.

Без визначення територіальної основи для створення та діяльності системи органів публічної влади, чіткого розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, встановлення належної фінансової бази для діяльності органів місцевого самоврядування, регіонального самоврядування децентралізація влади неможлива. А без надання значної кількості повноважень органам місцевого та регіонального самоврядування центральний Уряд не зможе вирішувати питання стратегії розвитку України і подолати її відставання від провідних держав світу.

Сьогодні існує така практика регіонального та муніципального управління, коли місцеве самоврядування підміняється управлінням адміністративно-територіальним устроєм. Із принципів місцевого самоврядування в Україні практично не використовується основний – самовизначення та самоорганізації територіальної спільноти. Як правило, замість реального самоврядування, що ґрунтується на самовизначенні територіальних спільнот, застосовується правління, адміністрування з боку ієрархії державної бюрократії і влади та неефективне виконання делегованих повноважень територіальних громад.

Стан дослідження. Поточна політична система України найменше пристосована до розвитку місцевої демократії та самоврядування. Питання, які потребують повсякденних, прагматичних рішень, регулювання поточних і критичних потреб місцевої громади, місцевого

населення обумовлюються необхідністю реалізації регіональної політики, спрямованої на освоєння виділених бюджетних коштів, за їх нецільового використання або витрачання та розкрадання.

Отож, центральним у питанні формування місцевого самоврядування є питання організації політико-управлінського процесу на місцях. Попри це, стратегічними залишаються питання забезпечення або самозабезпечення функціонування місцевої влади – фінанси, закон, державний контроль і державне управління, партії, ідеології, а особливо проблеми кадрового, методологічного забезпечення, питання ідеології, інструментарію впровадження низової демократії.

Важливим інструментарієм реалізації такої політики є прийнятий в більш ніж 40 державах світу принцип, пов'язаний з практикою партнерства між державною владою, місцевим самоврядуванням і великими самоврядними недержавними організаціями, що функціонують на цій території. Організації, що діють на цій території та мають тут інтереси (міліція, управління охороною здоров'я, суб'єкти підприємництва та великого бізнесу, добровільні та громадські групи і організації, ін.), об'єднуються під однією стратегічною програмою та структурою – «Місцевого стратегічного партнерства (МСП)», спрямованою на виконання пріоритетів розвитку території місцевого самоврядування. Визначивши пріоритети території, МСП розробляє Стратегію сталого розвитку місцевого співтовариства. Мета такої програми – залучити все місцеве співтовариство до розробки та впровадження стратегії сталого розвитку території. Серед завдань стратегії, наприклад, може бути Стратегія підвищення рівня життя у відсталих районах місцевого самоврядування, або Програма оновлення соціального середовища. Стратегія охоплює такі сфери, як зайнятість, якість праці та умов роботи, криміногенне середовище, шкільна успішність, поліпшення санітарного середовища, умов житла і прилеглої до нього території та ін.

Стратегія місцевого партнерства покликана подолати проблеми протистояння в організаціях місцевого співтовариства, поліпшити якість життя на місцях, підвищити привабливість місцевої території для роботи, бізнесу та проживання, на основі якісного рівня місцевого управління. Кінцевим її результатом може бути поліпшення загального та інвестиційного клімату в цьому регіоні, створення умов для активного залучення населення в колективні партнерські структури, а також надання гарантій безпеки для проживання та розвитку підприємництва на означеній території [3; 4].

Міжнародна практика доводить, що ефективність місцевого самоврядування можлива тільки за наявності законодавчо встановлених,

виняткових прав, функцій і обов'язків органів місцевого самоврядування, а не проделегування повноважень, які зараз практикуються та є тимчасовими. Незважаючи на декларовану політику децентралізації влади і управління, в Україні, за деякими даними, до 80% повноважень і компетенцій місцевих органів самоврядування (міських, обштинних і сільських рад) є делегованими функціями. Делеговані ж повноваження, як правило, обмежені і за часом, і за масштабом, і можливостями самостійно розпоряджатися цими повноваженнями. В Україні найчастіше говорять саме про делегування функцій під час децентралізації системи державного управління.

Досвід європейських та інших розвинених країн засвідчує, що жодне делегування представницьких функцій органів місцевого самоврядування вищим органам влади не може об'єктивно й адекватно вирішити проблему місцевої громади, отже – ефективно вирішити проблему місцевого співтовариства. Місцеве самоврядування в розвинених демократіях і в індустріальних країнах є питанням систематичної, прикладної, прагматичної політики. На місцевому рівні випробовуються всі глобальні і державні концепції конструювання влади та публічної політики. І провал місцевого самоврядування в Україні є свідченням відірваності державної політики та політики центральної влади від потреб територіальних громад.

У питанні місцевого самоврядування існує явний дисонанс між державно-політичною, адміністративно-управлінською доцільністю і прагматичними потребами місцевих громад і співтовариств; між інституційними інтересами держави і життєвими запитами місцевого населення.

Мета статті – визначити напрями реформування місцевого самоврядування для підвищення ефективності державного управління, забезпечення якості життя та сталого розвитку територій.

Виклад основних положень. Проведення реформи місцевого самоврядування та запровадження регіонального самоврядування підвищить ефективність використання бюджетних коштів, якість і доступність публічних послуг для населення, створить основу регіонального розвитку, вирішить чимало інфраструктурних завдань (транспортне сполучення, вивезення та утилізація сміття, водопостачання, утримання та ремонт доріг, розвиток депресивних територій та підприємництва, інвестицій та інноваційний сталий розвиток територій).

Зміцнення місцевого самоврядування, максимальне наближення системи державного управління до місцевості покликане забезпечити необхідну гнучкість і оперативність реагування на реальні потреби населення. Особливості організації та структурування місцевого

управління залежать від умов, потреб і можливостей регіонів, районів і місцевостей, управлінських та адміністративних повноважень органів місцевого самоврядування.

Завдання державної влади – зафіксувати в Конституції країни права місцевого самоврядування та законодавчо відрегулювати практику місцевого самоврядування, надаючи необхідну експертну та ресурсну допомогу, відтак – контролювати виконання Конституції і законів на всіх рівнях державного і комунального управління.

Проект реформування місцевого самоврядування передбачає такі основні зміни:

- запровадження трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України: регіон (область), район, громада;
- передавання функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня;
- розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності;
- чітке забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, зокрема через їх участь у загальнодержавних податках;
- ліквідація державних адміністрацій і створення натомість державних представництв із тільки контрольно-наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями [2].

Створення системи ефективної публічної влади повинно здійснюватися шляхом комплексного проведення належно підготовлених реформи місцевого самоврядування та реформи адміністративно-територіального устрою, яка матиме на меті створення чіткої трирівневої системи адміністративно-територіальних одиниць: громада, район та регіон. За визначення повноважень для органів державної влади кожного рівня адміністративно-територіальних одиниць необхідно дотримуватися принципу субсидіарності.

Базовим рівнем адміністративно-територіального устрою повинна бути громада, яка утворюється на основі одного чи декількох населених пунктів за умови спроможності ради громади надавати мінімальний перелік публічних послуг.

У громаді діятимуть обрані на прямих виборах голова громади та рада громади і її виконавчий орган. Органи місцевого самоврядування у громаді повинні здійснювати всі ті повноваження, що можуть бути реалізовані на місцевому рівні. Для належного виконання цих повноважень органи місцевого самоврядування повинні бути забезпечені достатніми матеріально-фінансовими ресурсами та дотримуватись принципів публічності влади на основі електронного урядування [5].

У громаді також діятимуть структурні підрозділи чи посадові особи окремих органів виконавчої влади: міліція, пожежна охорона, пост державного казначейства, службовці, які надають адміністративні та соціальні послуги.

Районний рівень місцевого самоврядування складатиметься із громад і буде базовим для організації місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції – районних державних адміністрацій.

На рівні району повинні виконуватися лише ті завдання публічної влади, що не можуть бути виконані на рівні громади або виконання яких на рівні громади є неефективним.

Матеріальною основою діяльності районних рад будуть об'єкти спільної власності громад. Органи місцевого самоврядування району необхідно формувати шляхом непрямих виборів – із делегованих радами громад представників.

Територіальною основою для регіонального самоврядування є регіони як адміністративно-територіальні одиниці, що становлять складові держави, формування яких обумовлено історичними, географічними, економічними та іншими факторами.

Основними завданнями регіонального самоврядування повинно бути забезпечено соціально-економічного розвитку регіону, сприяння залученню інвестицій, розвитку транспортної інфраструктури регіонального значення, культури, спорту та туризму, охорони довкілля, збереження етнічних і культурних особливостей регіону, належного функціонування спеціалізованих закладів охорони здоров'я та освіти регіонального значення.

Органами регіонального самоврядування повинні бути регіональні ради, що формуватимуться жителями регіону на прямих виборах, та їх виконавчі органи.

Матеріальною основою регіонального самоврядування повинні стати об'єкти державної власності, передані у користування відповідним регіонам.

Для підвищення ефективності державного управління необхідно реалізувати такі напрями його реформування:

- **у фінансовій сфері:** модифікація податкової політики та Податкового кодексу, забезпечення стимулюючої ролі податків, безпеки банківської системи;

- **у соціальній сфері:** підвищення реального рівня доходів населення та соціальних стандартів через зміни в процесах розподілу доходів, політики зайнятості, економіки праці;

- **у гуманітарній сфері:** формування високих цінностей через переформатування інформаційного простору й підняття духу громадян на основі духовних основ розвитку соціуму;

- **в економічній сфері:** інтелектуально-інноваційна модель розвитку на основі використання потенціалу територій, економічної безпеки та сталого розвитку;

- **у громадській сфері:** таємну приватну економічну владу замінити владою публічною, легально формуючою стабільні загально-визнані правила поведінки на основі соціального партнерства;

- **у сфері державного управління:** використання когнітивних технологій керування, здатних зменшувати вплив ментальних обмежень керування або знімати такі обмеження на основі зміни системи цінностей та інтересів [6].

Для послідовного та ефективного здійснення в Україні реформи місцевого самоврядування та запровадження регіонального самоврядування насамперед необхідно реалізувати таку послідовність кроків:

- завершити реформування місцевого самоврядування на основі Концепції реформи місцевого самоврядування, ухваленої Кабінетом Міністрів України 29 липня 2009 року;

- розробити Концепцію реформи адміністративно-територіального устрою України (проект цієї концепції вже розроблено) [2].

- підготувати й ухвалити Концепцію розвитку регіонального самоврядування [4].

Задля реалізації реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування необхідно розробити та прийняти нові закони (нові редакції) «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації», «Про регіональне самоврядування» та низку інших законів і підзаконних актів галузевого характеру у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої та організації публічної влади на місцевому рівні.

Законодавче забезпечення запровадження регіонального самоврядування передбачає внесення змін або прийняття нової Конституції, положення якої в частині організації адміністративно-територіального устрою, місцевого та регіонального самоврядування ґрунтуватимуться на наведених концепціях реформи.

Реалізація реформи потребує запровадження тимчасової системи організаційного забезпечення та фінансування реформи і на рівні центральних органів виконавчої влади, і на територіальному рівні.

Висновки. Необхідна децентралізація влади передбачає, що усі інституції публічної адміністрації виконуватимуть належні функції з урахуванням інтересів територіальної громади та сталого розвитку територій.

Центральні органи державної влади вирішуватимуть питання державного масштабу, визначатимуть і реалізовуватимуть політику держави та не розроблятимуть локальні питання, які вони в принципі не можуть вирішити ефективно.

Органи регіонального самоврядування повинні дбати про економічний та культурний розвиток регіону, збереження його особливостей, процвітання тих галузей, що властиві саме цьому регіону; сила держави забезпечуватиметься її різноманітністю, а не штучним нав'язуванням визначених державою пріоритетів, що гальмує внутрішньозакладений потенціал регіону.

Органи місцевого самоврядування вирішуватимуть питання місцевого значення, забезпечуватимуть основні соціальні потреби жителів громад, надаватимуть більшість публічних послуг, яких потребують громадяни.

Місцеві державні адміністрації забезпечуватимуть законність у роботі органів місцевого та регіонального самоврядування і дотримання правопорядку усіма суб'єктами правовідносин.

Ефективність місцевого самоврядування залежить від створення умов для комбінування і спільного застосування різних технологій з пріоритетом саме локальних, ендегенних технологій і ресурсів для забезпечення використання потенціалу та сталого розвитку.

На місцевому рівні технології прийняття управлінських рішень повинні передбачати поєднання рішень державного апарату і суспільної, публічної, колективістської технології місцевого самоврядування.

1. Местное самоуправление в Украине: формула без.../ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: dialogs.org.ua/ru/project/page11684.html

2. Щодо реалізації реформи місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minregion.gov.ua/news/rozyasnennya-schodozmin-do-konstituciyi-ukrayini-na-realizaciyu-reformi-miscevogo-samovryaduvannya-ta-kursu-uryadu-na-decentral-874151/>

3. «Реальне Народовладдя» (Чернігів) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://prana.nov.ru/blogs/eg>

4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: fmd.kh.ua/news/kontseptsiya-reformu

5. Клімушин П. С. Електронне урядування в інформаційному суспільстві: монографія / П. С. Клімушин А. О. Серенок. – Х.: Вид-во ХарРІНАДУ «Магістр», 2010. – 312 с.

6. Мойсеєнко І. П. Антикризове управління: нова економічна парадигма / І. П. Мойсеєнко // Державне антикризове управління економікою в умовах глобалізації: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (25–27 листопада 2013 р.). – К.: КНЕУ, 2013. – С. 201–205.

Моисеенко И. П. Направления реформирования местного самоуправления

Определены следующие основные проблемы местного самоуправления в Украине: практически не используется основной принцип самоопределения и самоорганизации территориального сообщества; нынешняя политическая система Украины не приспособлена к развитию местной демократии и самоуправления.

Доказано, что децентрализация власти требует определения территориальной основы местного самоуправления и четкого разграничения полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления.

Ключевые слова: *местное самоуправление, децентрализация власти, партнерство государственной власти, местного самоуправления и самоуправляемых организаций, эффективность территориального управления.*

Moysseyenko I. P. Directions of local self-government reformation

The following basic problems of local self-government in Ukraine are determined: the main principle of self-determination and self-organization of territorial community are not used; the current political system of Ukraine is not adjusted to the development of local democracy and self-government.

International experience is described in relation with practice of partnership between state power, local self-government and non-state organizations which function on this territory.

International practice shows that efficiency of local self-government is possible only with presence of the legally established rights and functions of local self-government authorities.

Concerning the question of local self-government there is an obvious dissonance between state political, administrative and managerial expedience and pragmatic necessities of local communities, between institutional interests of the state and interests of local population.

It is proved that decentralization of power needs determination of territorial basis of local self-government and clear delimitation of powers between bodies of executive power and local self-government authorities.

The system of effective public power should be created due to the complex conduct of local self-government reform and the reform of administrative-territorial system.

At local level the acceptance of administrative decisions must foresee the combination of decisions of state machine and technology of local self-government on the basis of partnership.

Key words: *local government, decentralization of power, partnership of government, local government and self-governing organizations, territorial management effectiveness.*

Стаття надійшла 17 жовтня 2014 р.