

РЕГІОНАЛЬНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 352.072.1

Місцевий розвиток, орієнтований на громаду, в контексті децентралізації влади

Т.М. ЛОЗИНСЬКА

Полтавська державна аграрна академія, м. Полтава, Україна,
E-mail: tnloz@rambler.ru

Авторське резюме

Виявлено напрями трансформації місцевого самоврядування у руслі концепції людиноцентризму. Вказано на виокремлення в процесі гуманізації управління трьох системоутворювальних компонент місцевого самоврядування політичної економічної та функціональної децентралізації. Розглянуто завдання органів місцевої самоврядної влади щодо місцевого розвитку. Звернено увагу на причини слабкості місцевого самоврядування в сучасних умовах України. Акцентовано увагу на тому, що головною метою самоврядування є забезпечення місцевого розвитку, орієнтованого на громаду. Систематизовано заходи, що мають бути реалізовані органами місцевого розвитку. Наголошується на неприпустимості абсолютного автономного місцевого самоврядування в умовах ослаблення центральної влади і на необхідності формування цілісної системи взаємопов'язаних органів публічної влади. Обґрунтовано переваги та ризики децентралізації влади в сучасних умовах України.

Ключові слова: місцевий розвиток, громада місцевого самоврядування, децентралізація, влада.

Community-centric local development in the context of power decentralization

T.M. LOZYNSKA

Poltava state agrarian academy, Poltava, Ukraine, E-mail: tnloz@rambler.ru

Abstract

Ways of transformation of self-admiration which oriented towards human are found. Specified as a separate process of humanization of management systematizing the three components of the local government : political, economic and functional decentralization. Targets of self-admiration regarding local development are considered. Attention is paid to the reasons for the weakness of local governments of Ukraine. Accented that the main objective of local government is providing of local development focused on community. The measures to be implemented by local governments in the context of local development are systematized. It is emphasized the inadmissibility of the absolute autonomy of local governments in conditions the weakening of the central government. There is a need to form a complete system of interrelated public authorities. Benefits and risks of decentralization in modern Ukrainian conditions are defined.

Key words: local development, community, local government, decentralization, power.

Постановка проблеми. Прийнята в Україні Державна стратегія регіонального розвитку до 2020 р. має спиратися на функціональну та економічну готовність місцевого самоврядування до виконання

завдань цієї стратегії. На засіданні Ради регіонів наприкінці 2013 р. було проголошено, що 2014 стане роком місцевого самоврядування, але очевидно, що процес якісного оновлення інституту місцевого са-

© Т.М. Лозинська, 2014

моврядування не може бути швидким і безболісним, оскільки торкається таких гострих для будь-якого суспільства проблем як досягнення компромісу між правом і спроможністю, владою і примусом, груповими та суспільними інтересами тощо. Головна проблема трансформації місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку державності України вбачається не лише у його цільовій переорієнтації (на розвиток громади), а й у знаходженні балансу між правом громади самостійно вирішувати питання місцевого значення та ступенем централізації державної влади, що забезпечує цілісність країни.

Аналіз досліджень і публікацій. Загострення політичної кризи в Україні свідчить, що питання регіонального і місцевого розвитку, децентралізації влади, соціального партнерства на основі довіри до влади набувають пріоритетного значення і викликають інтерес з боку вчених, які представляють різні наукові сфери: політологію, соціологію, філософію, державне управління тощо.

Проте з прикладної точки зору більше уваги має бути приділено публікаціям, які відрізняються державноуправлінським характером, оскільки вони включають як теоретичні положення, так і практичні рекомендації щодо здійснення управління в суспільстві (публічній сфері) в інтересах громадян. Зокрема питанням інституалізації самоврядної влади в Україні присвячені роботи О. Лазор [1], І. Дробота [2]; теоретико-прикладні проблеми муніципального управління є предметом дослідження В. Куйбіди [3], В. Мамонової [4], С. Саханенка [5]; окреслення нової концепції управління в публічній сфері обґрунтовується в працях В.Нікітіна [6] і

В. Толкованова [7]; О.Павлов зосереджується на проблемах самоврядування в сільській місцевості [8], а Ю.Шаров – на методологічних аспектах розроблення стратегій місцевого розвитку [9]. Можна назвати прізвища цілої низки й інших учених, які внесли свій вклад у розвиток теорії місцевого самоврядування, яка, проте, не є і не може бути цілком завершеною, оскільки суспільні відносини перебувають у постійному русі, змінюються умови життя людини, з'являються нові проблеми і виклики, які не мають готових розв'язків.

Соціальні процеси, які трансформуються на наших очах, потребують переосмислення з метою знаходження адекватних інструментів управління суспільством на основі дотримання фундаментальних принципів: справедливості, стабільності та ефективності.

Метою дослідження є обґрунтування змісту управління місцевим розвитком у контексті децентралізації влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. Загальновизнаною є теза, що економічна потужність держави і її політична міць приростають регіонами, а отже, забезпечуються в межах місцевого розвитку. Місцевий розвиток, у свою чергу, пов'язується із правом і спроможністю громад управляти місцевими справами, що передбачає, по-перше, розподіл владних повноважень між центром і окремими територіями і, по-друге, залучення до управління ширшого, ніж це спостерігається в рамках централізованого державного управління, кола суб'єктів. У цьому контексті можна окреслити декілька напрямів наукових досліджень: а) реалізація права та забезпечення спроможності громад управляти місцевими справами;

б) перетворення змісту управління місцевими справами внаслідок соціальних трансформацій; в) децентралізація влади, розширення складу суб'єктів управління і нові управлінські моделі. Загалом можна визнати, що у процесі наповнення управління суспільством гуманітарним змістом виокремилися три системоутворюючі компоненти місцевого самоврядування: політична децентралізація, що спирається на конституційні основи; економічна децентралізація, забезпечена відповідним бюджетним процесом; функціональна децентралізація, пов'язана з розширенням автономії щодо ухвалення управлінських рішень.

Питання економічної децентралізації в Україні, а відтак і фінансової спроможності органів місцевого самоврядування є надзвичайно гострими, на що звертають увагу практично всі науковці та активісти представницьких органів влади.

Так, на думку В. Толкованова «... існує широке визнання необхідності покращення управління фінансовою та бюджетною системами, зокрема в рамках більш тісної співпраці між центральним урядом, місцевими та регіональними владами, а також їх асоціаціями» [7, с. 167]. Очільники органів місцевої влади, наполягаючи на посиленні їх економічної незалежності, зазначають, «... що повноваження не підкріплені фінансово, безрезультатні» [10, с. 6].

Насправді ж, питання економічної спроможності органів місцевого самоврядування, якими б важливи вони не були, це лише верхівка айсберга, який втілює у собі різні за характером і глибиною проблеми поліпшення якості управління в державі, зокрема проблему використання коштів, проблему налагодження взаємодії між центром і регіонами тощо. Треба розуміти, що процес де-

централізації послаблює державну владу, що не може не викликати питання про ефективність інституту місцевого самоврядування в Україні (не лише з огляду на економічну складову), яка дозволяє виступити йому компенсатором такого послаблення. Емпіричні дослідження показують, що в більшості випадків органи самоврядування невеликих міст, селищ і сіл, яким у процесі децентралізації передаються управлінські функції з рівня центральних органів державної влади, неготові повною мірою виконувати завдання щодо життєзабезпечення територіальних громад. З одного боку, слабкість місцевого самоврядування пов'язана з недостатньою фаховою підготовкою членів представницьких органів влади (виборчий процес нерідко «виштовхує» на поверхню політично активних, але фахово не підготовлених громадян), а з другого - з високим рівнем патерналістських очікувань населення.

Особливо яскраво це проявляється в сільській місцевості, де окремі голови сільських і селищних рад погано знають законодавство (крім виборчого), не володіють навичками стратегічного планування (в усякому разі відчутні вагомні труднощі щодо створення документів стратегічного характеру) і навіть, в окремих випадках, погано обізнані з бюджетним процесом, у чому автор переконався особисто. Представницька форма влади, в умовах знелюднення сільських територій, не усуває ці недоліки, а навіть поглиблює їх, оскільки заміна неефективних виборних керівників іншими не означає, що автоматично вони будуть кращими, особливо з огляду на відсутність досвіду.

У ситуації, коли новообраним членам представницьких органів влади необхідно швидко опанува-

ти адміністративними функціями, делегованими їм у процесі децентралізації, набувати навичок комунікації, господарського управління комунальним майном тощо, питання цілеспрямованості і змісту місцевого самоврядування відсуваються на другий план. Між тим, є необхідність пояснювати, що основною метою самоврядування є забезпечення такого якісного рівня умов життя населення, який сприятиме кращому задоволенню його фізіологічних, духовних, соціальних і інших потреб. Іншими словами, завдання самоврядування – забезпечити місцевий розвиток, орієнтований на громаду.

Якщо звернутися до зарубіжного досвіду, то слід відзначити, що європейські практики діяльності органів місцевого самоврядування, зорієнтовані на місцевий розвиток, є надзвичайно різноманітними, залежними від природно-кліматичних, економічних, культурних, етнічних, історичних та інших умов проживання, що обумовлюють формування низки специфічних проблем (зневоднення місцевості або паводки, забруднення водойм, нелегальна міграція, надмірна урбанізація, розповсюдження алкоголізму, етнічні конфлікти тощо). Та все ж, різноманітну діяльність органів місцевого самоврядування, враховуючи, що її головним об'єктом є людина, можна поділити на дві групи заходів:

1) заходи щодо життєзабезпечення громади. Вони включають:

- житлове будівництво;
- охорону здоров'я;
- догляд за дітьми та освіту;
- водопостачання;
- тепло- і енергопостачання;
- ритуальні послуги;
- дороги і транспорт;
- охорону і збереження довкілля тощо;

2) розвиток громади, який передбачає реалізацію заходів щодо навчання, виховання, культурного і духовного збагачення, стимулювання активності громадян, формування у них почуття відповідальності.

Навіть досить обмежений і узагальнений перелік заходів свідчить про складність завдань, які стоять перед органами місцевого самоврядування в Україні. З нашої точки зору, ця складність, глибина соціальних проблем, притаманних населеним пунктам, а також економічна неспроможність багатьох місцевих громад не дозволяють наполягати на прискоренні децентралізації управління і взагалі абсолютизувати його значення у певні періоди історичного розвитку громадянського суспільства. Абсолютна автономізація місцевого самоврядування не є характерною ознакою управління місцевим розвитком у більшості країн світу. У цьому зв'язку слушною є думка, що «... самостійність місцевого самоврядування та його органів зовсім не передбачає його ізоляції від державного управління, відмову від взаємодії з ним. Органи місцевого самоврядування та державного управління повинні скласти цілісну систему взаємопов'язаних органів публічної адміністрації, що мають побідні цілі, завдання, проте відмінні засоби, методи та форми їх досягнення» [11, с. 16].

Не можна провести чіткої аналогії між характером децентралізації у зарубіжних країнах (Франції, Іспанії, Польщі та ін.) і в Україні. Якщо за рубежом децентралізація обумовлювалася високим рівнем економічного розвитку громад і сама, у свою чергу, створювала поштовх для подальшого розвитку місцевої економіки, то в Україні децентралізація управління разом із недостатньо чітким правовим розмежуванням функ-



цій і повноважень між державою і місцевим самоврядуванням та економічним занепадом територій створює більше проблем, ніж імпульсів до розвитку. Недаремно керівники органів місцевого самоврядування, попри те, що управління господарськими справами суб'єктів реальної економіки не входить до їхніх прямих компетенцій, в першу чергу звертають увагу на проблеми діяльності підприємств, зацікавлені у підвищенні її ефективності та розширенні масштабів, добре розуміючи, що саме підприємства створюють економічне підґрунтя існування громади.

Так, результати опитування голів сільських і селищних рад Полтавської області щодо виконання «Програми соціального розвитку сільських населених пунктів Полтавської області на 2013 р.» показали, що серед основних факторів місцевого розвитку вони вбачають: створення переробних, заготівельно-збутових, сервісних тощо кооперативів; будівництво об'єктів переробки та зберігання сільськогосподарської продукції; забезпечення підприємств технікою, обладнанням, приміщен-

нями. При цьому активізація впливу перелічених факторів, на думку голів сільських і селищних рад, може бути досягнута лише за підтримки держави у вигляді: пільгового кредитування; компенсації відсоткової ставки за кредитами; пільгового режиму оподаткування (нагадаємо, що по відношенню до сільськогосподарських підприємств уже діє режим пільгового оподаткування, а саме фіксований сільськогосподарський податок, який нараховується без урахування обсягів виробництва і прибутковості підприємства); підготовка кадрів; надання дорадницьких послуг. Показовою у цьому відношенні є зміна структури фінансування Програми за джерелами надходження коштів (рис.).

Зауважимо, що йдеться (крім створення і підтримки торговельних об'єктів і об'єктів зеленого туризму) виключно про фінансування послуг соціального характеру, а отже, треба визнати, що в Україні питання місцевого розвитку вирішуються завдячуючи консолідації зусиль місцевої влади, представленої органами державної влади і місцевого самоврядування, та представників біз-



Рис. Структура фінансування Програми соціального розвитку сільських населених пунктів Полтавської області за джерелами надходження коштів, 2011-2013 рр., %

Джерело: побудовано автором за щорічними підсумками виконання Програми.

несу. Констатація даного факту не означає, що така співпраця є неправильною або небажаною, це є лише свідченням своєрідності публічного управління на даному етапі його розвитку, яка вимагає обережнішого використання децентралізації. Загалом авторська позиція визначає, що розширення участі громади у вирішенні місцевих справ має позитивний вплив на розвиток громадського суспільства і якості життя населення. Але разом із цим продуктивна участь громади можлива за умови зростання самосвідомості, відповідальності, соціальної толерантності тощо. Соціальна байдужість («навіщо воно мені потрібно!»), соціальний опір («а чому я повинен це робити?») і завищені очікування від влади («влада нічого не зробила для покращення мого життя») не найкращі поведінкові патерни для забезпечення ефективності децентралізації.

Децентралізація приховує в собі й інші ризики, зокрема:

- ускладнення опрацювання узгодженої позиції щодо розвитку відповідної території між представниками місцевого самоврядування і центральними органами виконавчої влади;

- ескалація місцевого радикалізму аж до бойкотування рішень органів державної влади і визнання чинних законів нелегітимними;

- зростання волюнтаризму керівників місцевих рад при прийнятті рішень, посилення їх впливу на гро-

мади, у тому числі й у вигляді авторитарного чи тоталітарного тиску;

- загострення конфлікту інтересів громади і суспільства в цілому;

- послаблення контролю щодо використання природних ресурсів і забезпечення до них рівного доступу;

- диференціація якості надання публічних послуг;

- подрібнення суспільства за вузькогруповими інтересами, що підриває цілісність держави.

Проте децентралізація є бажаною з точки зору підвищення ефективності роботи районних і обласних рад, які не маючи у своєму складі виконавчих комітетів, фактично не виконують управлінські функції, делегуючи їх місцевим державним адміністраціям.

Висновок. Місцевий розвиток пов'язується із правом і спроможністю громад вирішувати місцеві справи, що передбачає передачу частини функцій і повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування (децентралізацію). Процес децентралізації влади має узгоджуватися із зростанням ступеня готовності громади прийняти на себе відповідні функції і повноваження, у протилежному випадку децентралізація може вміщувати в собі ряд загроз. Абсолютизація децентралізації не є корисною з точки зору забезпечення місцевого розвитку, орієнтованого на громаду, вона потрібна у тій мірі, в якій виявлені ризики будуть мінімізовані.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Лазор О. Д. Інституалізація публічної самоврядної влади в Україні: [моногр.] / О. Д. Лазор. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2009. – 440с.
2. Дробот І. О. Гарантування місцевого самоврядування: теоретико-методологічний аспект: [моногр.] / І.О. Дробот. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2006. – 252с.
3. Куйбіда В. С. Конституційно – правові проблеми міського самоврядування в Україні: [моногр.] / В. С. Куйбіда. – Львів: Літопис, 2001. – 375 с.
4. Мамонова В. В. Методологія управління територіальним розвитком: [моногр.] / В. В. Мамонова. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2006. – 126 с.
5. Саханенко С. Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування: [моногр.] /

С. Є. Саханенко. – Одеса: Вид-во ОФ УАДУ, 2001. – 380 с.

6. Карпенко В.В. Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції Governance / В. В. Карпенко, В. В. Нікітін [Електронний ресурс]. Державне будівництво. – К.: НАДУ. – 2006. - №1. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/ДеВи/2006-1>.

7. Толкованов В.В. Добре врядування та інструмент його забезпечення на місцевому і регіональному рівнях: вітчизняний та зарубіжний досвід: [моногр.] / В.В. Толкованов. – Ів. – Фр.: «Місто НВ», 2013. – 264 с.

8. Павлов О.І. Сільські території України: історична трансформація парадигми управління: [моногр.] / О. І. Павлов. – Одеса: Астропринт, 2006. – 360 с.

9. Шаров Ю.П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти: [моногр.] / Ю. П. Шаров. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.

10. Медведев В. 2014-й стане годом местного самоуправления / В. Медведев // Сегодня, 3 января 2014 г., с.6.

11. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [О. Бориславська, І. Заверуха, Є. Захарченко та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К.: ТОВ «Софія», 2012. – 128 с.

REFERENCES:

1. Lazor O. D. instytutalizatsiia publichnoi samovriadnoi vlady v Ukraini: [monohr.] (Institutionalization of public self- government in Ukraine). Lviv: *LRIDU NADU*, 2009. 440 p.

2. Drobot I. O. Harantuvannia mistsevoho samovriaduvannia: teoretyko-metodolohichniy aspekt: [monohr.] (Assurance Local Government : Theoretical and methodological aspects). Liviv: *LRIDU NADU*, 2006. 252 p.

3. Kuibida V. S. Konstytutsiino – pravovi problemy miskoho samovriaduvannia v Ukraini: [monohr.] (Constitutional - Legal Problems of city government in Ukraine). Lviv: *Litopys*, 2001. 375 p.

4. Mamonova V. V. Metodolohiia upravlinnia terytorialnym rozvytkom: [monohr.] (Management Methodology territorial development). Kh.: *Vyd-vo KharRI NADU «Mahistr»*, 2006. 126 p.

5. Sakhanenko S. Ye. Politychne upravlinnia mistom v umovakh samovriaduvannia: [monohr.] (Political management of the city in terms of self). Odessa: *Vyd-vo OF UADU*, 2001. 380 p.

6. Karpenko V.V. Metodolohichni ta evrystychni intentsii suchasnoi kontseptsii Governance (Methodological and heuristic intentions modern concept of Governance). K.: *NADU*. 2006. № 1. Mode of access: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVy/2006-1>.

7. Tolkovanov V.V. Dobre vriaduvannia ta instrument yoho zabezpechennia na mistsevomu i regionalnomu rivniakh: vitchyzniani ta zarubizhnyi dosvid: [monohr.] (Good Governance and its software tools at local and regional levels, national and international experience). Iv. – Fr.: «Misto NV», 2013. 264 p.

8. Pavlov O.I. Silski terytorii Ukrainy: istorychna transformatsiia paradyhmy upravlinnia: [monohr.] (Rural Ukraine: historical transformation paradigm). Odessa: *Astroprynt*, 2006. 360 p.

9. Sharov Yu.P. Stratehichne planuvannia v munitsypalnomu menedzhmenti: kontseptualni aspekty: [monohr.] (Strategic planning in municipal management: conceptual aspects). K.: *Vyd-vo UADU*, 2001. 302 p.

10. Medvedev V. 2014 –y stanet godom mestnogo samoupravleniya (2014 will be the year of local government). *Segodnya*, 3.01.2014, p.6.

11. Boryslavska O. Detsentralizatsiia publichnoi vlady: dosvid yevropeiskykh krain ta perspektivy Ukrainy (Decentralization of public authorities: the European experience and perspectives of Ukraine). *Shveitsarsko-ukrainskyi projekt «Pidtrymka detsentralizatsii v Ukraini – DESPRO»*. K.: *TOV «Sofia»*, 2012. 128 p.

Лозинська Тамара Миколаївна – доктор наук з державного управління, професор
Полтавська державна аграрна академія
Адреса: 36003, м. Полтава, вул. Сковороди, 1/3
E-mail: tnloz@rambler.ru

Lozynska Tamara Mykolaivna – doctor of public administration, Full Prof.
Poltava state agrarian academy
Address: 1/3, Skovorody str., Poltava, 36003
E-mail: tnloz@rambler.ru