

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 353.2

doi: 10.33287/101916

Іван БЕЗЕНА

*Національна академія державного управління
при Президентові України*

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

СУЧАСНЕ МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ – НОВИЙ ЗМІСТ ДІЯЛЬНОСТІ НА ТЕРИТОРІЇ ГРОМАДИ

Досліджуються процеси децентралізації влади в Україні на регіональному рівні, покликани змінити статус органів публічної влади на місцях, окреслити відповідальність, зміст і ефективність їх суспільної роботи. Аналізується стан справ у регіональній політиці в різних сферах діяльності громади, від облаштування території, вирішення проблем зі шляхопроводами та водозабезпеченням до роботи соціальних об'єктів території. Пропонується визначити критерії індексування рівня розвитку території, ефективності діяльності місцевих органів влади та посадових осіб.

Ключові слова: демократизація, децентралізація, регіональна влада, місцеві органи самоврядування, посадова особа, місцевий бюджет, стратегічний розвиток громади, публічне управління.

Процес перерозподілу повноважень в Україні нормативно здійснений, до завершення підходить процес формування нових територіальних громад, проходить їх організаційне становлення. Сьогодні актуалізується потреба у формуванні наповненої конкретним змістом стратегії розвитку громади, яка створюватиме передумови для розвитку території та поліпшення життя громадян.

Досягнути паритету важелів впливу на стан справ у новій громаді, активізувати жителів громади до наведення ладу на території населених пунктів та подолати соціальні проблеми території – основні умови її розвитку. Зазначимо, що процеси демократизації та децентралізації розпочалися, і це є стратегічний крок, який змінить країну і сприятиме становленню нової державної політики сучасної України, спрямованої на зростання та сталий розвиток громади.

На окреслені аспекти має спрямовуватися весь спектр діяльності місцевої громади, голови, виконавчих органів території та суб'єктів господарювання.

Необхідно зазначити, що окреслену проблему досліджували у своїх працях А. Панкрухін, В. Кірдин, С. Єремєєв, А. Крилов, А. Лавров, А. Старостін, І. Дробязко, О. Чебан, В. Вакуленко, С. Серьогін, Є. Бородін, В. Сиченко, Н. Шевченко, К. Романенко, Т. Вільхова. Ці науковці розглядали ключові аспекти діяльності громади у формуванні позитивного розвитку громади. Зарубіжні дослідження розпочалися раніше – Ф. Котлером, М. Генсоном, Ю. Хабермасом. Продовжили їх інші науковці, адже європейські країни вже пройшли певні етапи

© Безена І. М., 2019

Public Administration and Local Government, 2019, issue 4(43)

демократизації та децентралізації, тепер вони можуть поділитися власним досвідом з метою налагодження ефективної моделі розвитку політичної системи, публічної влади і громади в Україні.

Мета статті – дослідити актуальні проблеми демократизації і децентралізації публічних відносин у контексті діяльності органів місцевого самоврядування.

Сьогодні нагальною є потреба дослідити особливості внутрішніх процесів у нових територіальних громадах Дніпропетровської області. Адже потрібно діагностувати шляхи реалізації намічених процесів в аспектах самостійного пошуку оптимальних рішень, спрямованих на позитивні соціально-економічні зрушення в життєдіяльності громади та окремої людини, створення комфортного життєвого простору території громади. Окреслені питання мають як теоретичну, так і практичну площину, будучи пов'язаними з основою об'єднаної територіальної громади (ОТГ) – людиною, яка живе, навчається або працює, відпочиває і розвивається.

У сучасних розвинених державах та територіальних громадах не можна уявити людину, а тим більше посадову особу публічного управління, яка б не переймалася проблемами населеного пункту, де вона мешкає, та не прагнула долучитися до суспільно корисної діяльності, спрямованої на позитивні зміни життєвого середовища, покращення привабливості території.

Ми раніше зазначали, що «сучасні суспільні реформи – це завжди системна діяльність публічної влади, спрямована на пошук та формування нової моделі розвитку, яка приведе до покращення економічного розвитку, рівня життя та ефективної діяльності суспільної системи» [1, с. 195]. Продовжуючи, можна говорити про те, що розпочаті структурні зміни охопили великі пласти суспільних інституцій від центральних органів влади до місцевого рівня. Однак бачимо тенденцію втрати інтересу місцевої влади до вирішення місцевих проблем та відчуження від демократичних принципів діяльності особистості, яка має потребу впливати на процеси в громаді і державі. Тому змінилися акценти в процесах управління від центру до сільської ради, що дало стимули та шанси змінити стан справ жителям територій.

У вересні 2015 р. в Дніпропетровській області розпочалися структурні зміни: організаційне оформлення нових ОТГ; процедура їх легалізації, самостійного бюджетування (формування доходів та видатків); формування нового складу посадових осіб місцевого самоврядування (депутати, голова, члени виконавчого комітету, посадовці відділів ради та комунальних підприємств громади тощо); зміни у формах та методах організації діяльності суб'єктів громади; перехід до нових за змістом проектних заходів формування комфортного життєвого простору громади; формування стратегічних програм розвитку території та залучення інвестицій тощо.

Згідно з перспективним планом формування територій громад Дніпропетровської області, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2015 р., передбачається створення 92 територіальних громад та охоплення всіх територіальних одиниць області [5].

Так, за станом на 5 грудня 2019 р. Дніпропетровська область має показники: площа – 31 914 кв. км; населення – 3 228 399 осіб; утворено ОТГ – 72 одиниці; площа ОТГ – 21 177,74 кв. км (або 66,36 % від загальної площі); кількість населення ОТГ – 668 838 осіб (або 20,00 % від загальної кількості) [5]. Загальні підсумки формування ОТГ Дніпропетровщини такі: найменша нова громада – Ляшківська ОТГ (Царичанський район) – 2 167 жителів; площа – 82,2 га; об'єдналися дві сільські ради, створена 25 жовтня 2015 р.; найбільша громада – Марганецька міська ОТГ (м. Марганець та сільська рада) – 49 463 жителів; площа – 201,32 га; об'єдналися дві ради [4].

Можемо констатувати певні проблеми з розвитком територій, які мають негаразди з дохідною частиною бюджету. Це впливатиме на ефективність розвитку та створюватиме ризики в поступальному децентралізаційному процесі.

Основою створення ОТГ мав би стати один із ключових принципів – самодостатність доходів та витрат території. Зрозумілим має стати принцип наявності на території громади суб'єктів господарювання, які наповнюватимуть бюджет громади, кошти з якого спрямовуватимуться на розвиток території та соціальної інфраструктури громади. Лідером Дніпропетровщини в самодостатності нової громади є Слобожанська ОТГ (Дніпровський район), створена 25 жовтня 2015 р.: населення – 14 635 осіб; площа – 166,4 га; об'єдналися дві сільські ради. Тепер це новий суб'єкт місцевого самоврядування – селищна рада. Наступною є Новоолександрівська ОТГ (Дніпровський район), створена 25 жовтня 2015 р.: населення – 11 013 осіб; площа – 226,1 га; об'єдналися дві сільські ради; новий суб'єкт має статус – сільська рада [4].

За результатами аналізу стану справ із формуванням дохідної частини бюджету території ми відзначаємо, що особливістю самодостатності громади стали такі фактори:

1) близьке розташування до обласного центру, який має розвинену виробничо-економічно-промислову базу, або великого міста;

2) на території зареєстрована та працює значна кількість суб'єктів господарювання – виробничих фірм, які мають значні товарообороти та відрахування до бюджету;

3) значні обсяги сплати податків, що впливає на дохідну частину громади;

4) наявність стартових потенціалів громади згідно з місцезнаходженням. Крім того, доходи нової об'єднаної громади дають переваги в забезпеченні видатків успішної громади, яка має можливості активно розвивати соціальну сферу та розширювати мережу суб'єктів господарювання. Але у такої громади є певна кількість суб'єктів соціальної інфраструктури, які є споживачами дохідної частини бюджету. Тому актуальним стає питання раціонального і стратегічного планування видатків на структурні проекти громади.

Найскладнішою проблемою території сільських громад є питання робочих місць для жителів громади. З метою вирішення окресленої проблеми збільшується кількість суб'єктів господарювання, створюються нові кооперативи, об'єднання та асоціації, які забезпечують нові робочі місця та розширюють дохідну частину бюджету ради. Так, почали діяти кооперативи, які працюють у галузі сільського господарства: землеробські, плодово-овочівницькі, скотарські тощо. Комунікація, просування ідей становлення та розвитку територій дають свої перші результати – прибуток та податкові надходження до місцевого бюджету. Інколи постають проблеми фінансування та інвестування в новий проект громади, відповідно посилюється значення групи стратегічного планування діяльності у розвитку малого та середнього бізнесу; проблеми кадрового та професійного менеджменту і працівників для діяльності; маркетингові проблеми тощо.

Так, за 2018 – 2019 рр. вже пройдено етапи становлення системи стратегічного планування та підготовки заявок на грантові інвестиції в розвиток території. За підсумками публічної діяльності представників місцевої влади майже 30 % громад уже долучилися до процесу конкуренції на отримання грантів для розвитку громади. У зв'язку з цим виникає питання стосовно маркетингу в державному управлінні. Так, дослідниця К. Романенко зазначає, що «становлення маркетингових механізмів у державному управлінні здійснювалося як складова утворення ринку в широкому розумінні ... в контексті конституювання принципу суверенітету споживача, ... проявом якого є принцип суверенітету громадянина як джерела влади в суспільстві» [6, с. 119]. Маркетинг у цьому аспекті виконує чотири завдання: система індивідуальної мотивації; система індивідуального вибору; система вільного і конкурентного обміну; система індивідуальної свободи та відповідальності. Відповідно для державного управління маркетинг дає як нові методи аналізу, так і способи вирішення проблем, формує сучасний практичний

інструментарій цілепокладання. У нашій державі, на жаль, відсутні системні підходи до формування єдиної моделі маркетингу країни та регіонів, у стадії становлення йде пошук її на місцевому рівні.

У центрі маркетингового управління мають постати три основи діяльності: комунікативна політика; пріоритетом управління є потреби громадян, соціальних та маркетингових суб'єктів; основою стратегії є дослідження тенденцій розвитку громади з метою забезпечення якості життя людини та досягнення соціального ефекту у вигляді комфортного і сприятливого клімату для розвитку суб'єктів громади.

Вокреслених процесах актуалізується проблема інформаційно-медійного складника публічної діяльності. Адже для господарської діяльності особливе значення мають процеси комунікації, фільтрування інформації, збуту і сплати податків, процеси маркетингу та менеджменту тощо. Але, незважаючи на досить непрості проблеми, уже окреслились тенденції, коли представники місцевої влади можуть впливати на розвиток ОТГ, обирати ефективні важелі для підвищення рівня життя громади та людини.

Опорою нової місцевої влади стає керівництво ОТГ, яке має забезпечити ефективне управління процесами. Створений відповідною радою виконавчий комітет підзвітний та підконтрольний раді, його рішення підлягають затвердженню радою.

Однак перед місцевою владою постає ряд проблем: професійність управлінських кадрів для роботи у виконавчих органах громади; недоліки в підвищенні кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування; слабкість комунікації виконкому, старост та громадян; самодостатність об'єднаної громади; розширення переліку надання адміністративних послуг на території; охорона громадського порядку території; кадрове забезпечення закладів охорони здоров'я, освіти, сфери дозвілля; поведження із побутовими відходами; енергоощадливість та енергозабезпечення житлового фонду; підтримка розвитку малого та середнього сектору господарювання; створення передумов для інвестиційної привабливості території тощо. Наприклад, якщо привернути увагу громади до проблеми житлового фонду та роботи комунальних служб, то виникає ряд ключових питань: більшість житлових приміщень збудована в 50 – 90 рр. ХХ ст.; 80 % фонду потребує модернізації та ремонтів; на його утримання припадає 25 % електроенергії та 50 % теплоенергії; через неефективне використання будівель втрачається до 50 % теплової енергії; перевитрати газу на обслуговування житлового фонду слід скоротити на 30 %. Таким чином, необхідно розробити стратегічну програму формування енергоефективного житлового фонду громади: мережі, котельні, альтернативні джерела енергії, утеплення стін, заміна вікон тощо.

Від злагодженої роботи місцевої влади залежать: підвищення якості життя людини; духовно-ментальна, суспільно-політична, соціально-економічна консолідація регіонів і досягнення на цій основі цілісності гуманітарного, інформаційного та економічного простору громади; підвищення конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості громади й регіонів.

Окреслені нами публічні зміни прискорять процеси ефективних суспільних трансформацій, створюють передумови для долучення громадянина до публічної діяльності та поглиблюють сфери демократизації в державі. На думку дослідниці І. Дегтярьової, «людський розвиток має стати ключовим принципом не тільки для діяльності суб'єктів господарювання, але і для органів регіональної влади, що прискорить позитивні соціально-економічні зміни» [3, с. 7].

Оцінювання ефективності діяльності соціальної інституції є основною проблемою в діяльності місцевих органів влади. Необхідно своєчасно визначити критерії оцінювання рівня, якості і повноти надання публічної послуги; показник залучення громадян до процедури обговорення, прийняття рішень і реалізації планів; моделі «співфінансування стратегічних проєктів» [2].

На прикладах діяльності ОТГ Дніпропетровської області практично апробовані й реалізовані інформаційно-медійні проекти, спрямовані: на надання адміністративних послуг жителям території – проект «Громада в смартфоні»; інформування та громадське обговорення окремих питань життєдіяльності громади; реєстрацію на прийом та інформаційні запити; формування мережі туристичних маршрутів; відкриття етнічно-культурних сайтів; розробку програми добросусідства; створення дистанційних платформ формальної і неформальної освіти; пошуки нових ідей поліпшення життя в громаді тощо.

Місцева та регіональна влада має шукати нові моделі співпраці з громадянами для забезпечення рівного доступу до суспільних інституцій громади. У зв'язку з цим порушується питання індивідуальної мобільності, розвитку навичок подолання проблем та інформаційно-медійної компетентності особистості, спрямування конструктивних потенціалів на позитивні зрушення в житті громади. У цьому аспекті актуалізуються питання суспільних конфліктів, які постійно виникають, але завданням влади є їх розв'язання політичними та соціальними способами. Актуальною з огляду на це вважаємо думку Ю. Хабермаса: «соціальна нерівність і політичне пригнічення не дані від природи, а продукуються в суспільстві – і тому їх, у принципі, можна перебороти» [7, с. 106] (переклад наш. – І. Б.).

Отримані результати свідчать про актуальність розвитку місцевого самоврядування, що передбачає: впровадження менеджментної парадигми публічного управління як основи інноваційного розвитку громади та держави; розвиток гнучкості публічної системи до громадсько-суспільних проблем території; формування вищого рівня владної комунікації у реформаторських процесах; дослідження публічними інституціями суспільного стану, щоб упередити соціальні катаклізми; відпрацювання індикаторів ефективності публічної влади, серед яких якість життя, рівень маркетингу, стратегічне планування та сталий розвиток громади й особистості.

Основною запорукою успіху в зміцненні державності, зростанні рівня соціально-економічного розвитку сільських і міських територій, регіонів та країни загалом є загальні суспільні процеси залучення громадян до врядування в громадах, що надаватиме можливості для повної реалізації основоположних принципів демократії і свободи. На реалізації відповідних концептів потрібно зосередити увагу як місцевої публічної влади, так і громадян, які є суб'єктами демократії нової громади. Адже особа, наділена повноваженнями публічного управління для успішного майбутнього, є основою сучасного прогресивного середовища публічної влади, яке є розвивальним, стимулюючим і мотивуючим у процесах демократизації, розширення свободи діяльності. Відповідно окреслені проблеми потребують подальшого ґрунтовного дослідження.

Список використаних джерел

1. Бородін Є. І. Генсон про шляхи демократизації та децентралізації публічних інституцій держави / Бородін Є. І., Безена І. М., Марк Е. // Публічне управління та митне адміністрування : наук. зб. – 2019. – № 3(22). – 290 с.
2. Вільхова Т. В. Застосування маркетингових інструментів у закладах загальної середньої освіти / Т. В. Вільхова, Ю. М. Могила // Економіка та держава. – 2018. – № 5. – С. 57 – 59.
3. Дегтярьова І. О. Принципи нової регіональної політики України / Дегтярьова І. О. // Теорія і практика державного управління. – 2009. – № 3(26). – С. 3 – 8.
4. Децентралізація дає можливості. Дніпропетровська область : [сайт]. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/areas/0562>.
5. Перспективний план формування територій громад Дніпропетровської області : розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 серп. 2015 р. № 846. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/846-2015-p>.
6. Романенко К. М. Маркетинг у державному управлінні : монографія / К. М. Романенко. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 392 с.

7. Хабермас Ю. Постнациональная констелляция и будущее демократии / Ю. Хабермас ; пер. Б. М. Скуратова // Логос. – 2003. – № 4 – 5(39). – С. 105 – 152.

List of references

1. Borodin Ye. I., Bezena I. M., & Mark E. Henson pro shliakhy demokratyzatsii ta detsentralizatsii publichnykh instytutsii derzhavy. *Publichne upravlinnia ta mytne administruvannia*. 2019. № 3(22). 290 p. [in Ukrainian].

2. Vilkhova T. V., & Mohyla Yu. M. Zastosuvannia marketynhovykh instrumentiv u zakladakh zahalnoi serednoi osvity. *Ekonomika ta derzhava*. 2018. № 5. P. 57–59 [in Ukrainian].

3. Dehtiarova I. O. Pryntsypy novoi rehionalnoi polityky Ukrainy. *Teoriia i praktyka derzhavnoho upravlinnia*. 2009. № 3(26). P. 3–8 [in Ukrainian].

4. Detsentralizatsiia daie mozhyvosti. Dnipropetrovska oblast: [sait]. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/areas/0562> [in Ukrainian].

5. Perspektyvnyi plan formuvannia terytorii hromad Dnipropetrovskoi oblasti : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 5 serp. 2015 r. № 846. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/846-2015-r> [in Ukrainian].

6. Romanenko K. M. Marketynh u derzhavnomu upravlinni: monohrafiia. Dnipropetrovsk: DRIDU NADU, 2012. 392 p. [in Ukrainian].

7. Habermas Yu. Postnatsionalnaya konstellyatsiya i budushee demokratii. *Logos*. 2003, № 4–5(39). P. 105–152 [in Russian].

Ivan Bezena. Modern local government – a new content of activity within the territory of the community

A number of public reforms have been underway in Ukraine for the third year, and administrative reform is of particular importance for a new level of state development, which aims to change the status of local authorities, accountability and content of their social work. Attempts to initiate public authority reform have been made several times, but political will has not been sufficient, the changes have been superficial: signboards replacement and re-subordination. As a rule, such actions did not change the old authoritarian system of government, the system and content of activity in government structures, and accordingly it changed only external factors, which as a result aggravated the situation in the regions, deepened the excessive centralization of territorial governance, violating European principles of self-government and budgeting. Gradually, we came to the state and tendencies that in the process of activity became a burden for state development, removal of local authorities from influencing real situation within the territory and the lack of strategy for its development.

Local authorities, as usual, expected financial subventions from the central government to solve particular territorial problems (roads, social facilities, community improvement, etc.), local authorities were discouraged from solving territorial problems and deepened destructive processes (corruption, abuse in the financial sphere, deepening the processes of complication of social status of territories, etc.) It could not last long, substantial and profound changes in territorial management, redistribution of powers, financial resources and spheres of responsibility for the real situation should have been implemented. Responsibility and resources (material, financial) were transferred from the center to the local government level. The powers of the deputy and the chairman of the local community are now filled with specifics and responsibility for solving problems of social development within the territory.

Democratization of the processes of public authorities activity from the center to the region outlined legal and practical problems regarding the competence and content of officials: the ability to communicate on certain aspects of community activity; analytical skills and practices; involving citizens in the process of preparing public decisions within the territory; strategies of activity and preparation of community work plans. The vision of the problems of the territory and the strategy of solving them becomes the key to changing the life practices of the community.

Key words: democratization, decentralization, regional power, local self-government, public officials, local budget, strategic community development, public governance.

Надійшла до редколегії 10.12.19