

УДК 352.07:353.2

І. В. Білоконь, канд. екон. наук, доцент,
старший науковий співробітник,
доцент кафедри регіональної економіки,
ДВНЗ «Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»

ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ОСНОВНІ НАПРЯМИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

АНОТАЦІЯ. У статті обґрунтовується необхідність реформування системи державного управління та місцевого самоврядування, створення децентралізованої моделі влади та перерозподілу владних повноважень державних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: державне управління, регіональне управління, місцеве самоврядування, територіальна громада.

АННОТАЦИЯ. В статье обуславливается необходимость реформирования системы государственного управления и местного самоуправления, создания децентрализованной модели и перераспределения властных полномочий государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: государственное управление, региональное управление, местное самоуправление, территориальная община.

ANNOTATION. The paper stipulates for the need to reform public administration and local government, create a decentralized model and redistribute the powers of local executive authorities and local government.

KEY WORDS: public administration, regional administration, local government, the territorial community.

Постановка питання. Основною метою реформування системи державного управління та місцевого самоврядування є створення децентралізованої моделі влади, спроможної ефективно впливати на соціально-економічний розвиток територій в умовах ринкової економіки, глобалізаційних і регіоналізаційних процесів. Для цього державна регіональна політика повинна передбачати ряд механізмів:

— зміну моделі територіальної організації влади, яка наближала б її до європейських стандартів, зокрема приведення у відповідність із Європейською хартією місцевого самоврядування;

— перерозподіл владних повноважень між державними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з додержанням принципів децентралізації та субсидіарності;

— реформування системи адміністративно-територіального устрою шляхом створення правових, економічних і організаційних умов для формування територіальних громад, забезпечивши їх матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами;

— розширення фінансово-економічних можливостей територіальних громад, посилення мотивації органів місцевого самоврядування щодо зміцнення місцевих бюджетів.

Розвиток місцевого самоврядування є невід’ємною складовою процесу державотворення в Україні. Поглиблення ринкових процесів розвитку економіки країни, вплив глобалізації і регіоналізації актуалізували проблему реформування низової ланки управління соціально-економічним розвитком регіональних господарських систем.

Законодавчим підґрунтям для вирішення цих проблем є Конституція України, затверджена Кабінетом Міністрів України концепція реформи місцевого самоврядування, Європейська хартія місцевого самоврядування, Закон України «Про місцеве самоврядування» тощо.

Дослідженню проблем управління регіональним розвитком, формування і реалізації державної регіональної економічної політики, місця місцевого самоврядування в системі управління територіальними господарськими системами, необхідності вдосконалення функцій інституту державного управління в Україні присвячені наукові праці багатьох вітчизняних учених: В.О. Антоненко, М.О. Байморатова, С.О. Білої, О.В. Богданова, М.І. Долішнього, В.І. Жука, В.С. Куйбіди, А.Ф. Мельник, М.І. Тухтинського, М.В. Скиби, М.І. Фащевського та ін.

Постановка завдання. Досягнення стабільного соціально-економічного розвитку регіонів, підвищення рівня життя населення можливе на основі рівноправної участі та взаємодії місцевих та державних органів регіонального управління, децентралізації системи державного управління та надання місцевим органам влади більше прав, компетенцій і повноважень, повного забезпечення територіальних громад необхідними ресурсами і, в першу чергу, фінансовими, широкого реформування системи місцевого самоврядування. Сучасні конфліктні ситуації у взаємодії «Центр-регіон» паралізують дієвість усієї вертикалі влади в

Україні. Це актуалізує необхідність прискорення процесу реформування системи регіонального управління і, зокрема, системи місцевого самоврядування».

Виклад основного матеріалу. Місцеве самоврядування в Україні нині нездатне виконувати ті завдання, які на нього покладені державою. У цій сфері існує низка проблем економічного, політичного та юридичного характеру, які можна розв'язати лише в комплексі.

В історії незалежної України не було достатньо науково обґрунтованих спроб системного реформування публічної влади, яка поєднувала б одночасно кардинальні зміни у сферах політико-владних, соціально-економічних, бюджетно-фінансових, фінансових, земельних, пенсійних, житлово-комунальних відносин, тощо. При цьому задекларовані перетворення у соціально-економічній сфері не узгоджувалися із намірами трансформувати публічну владу — державну владу і місцеве самоврядування.

Роль і значення низових рівнів управління суттєво зростає в умовах розмежування державної і комунальної власності на регіональні ресурси (природні, трудові, фінансові, виробничі, науково-технічні та ін.). В умовах ринкової економіки і впливу глобалізаційних чинників постає проблема необхідності формування нової державної регіональної політики, покликаної забезпечити підвищення ролі регіональних органів місцевого самоврядування в забезпеченні соціально-економічного розвитку територій (регіонів).

Реальні контури нової моделі місцевого самоврядування окреслились з закріпленням цього інституту в Конституції України, прийнятій 1996 року; в базовому «Законі про місцеве самоврядування в Україні»; а також в ратифікованій Європейській хартії місцевого самоврядування; в прийнятих змінах до закону про місцеве самоврядування у 2001—2003 роках.

Процес розробки цілісної концепції нової моделі місцевого самоврядування неминуче торкається проблеми внесення відповідних змін до Конституції України. Чинні конституційні норми не тільки не сприяють подальшому розвитку місцевого самоврядування, але й певною мірою стримують цей процес.

І на базовому, і на регіональному рівнях самоврядування існують проблеми, вирішення яких є важливою умовою подальшої децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування. На базовому рівні — це стосується відсутності належного рівня ре-

сурсного і кадрового забезпечення та невизначеності територіальної основи місцевого самоврядування. На регіональному рівні — це недостатня ефективність його функціонування спричинена відсутністю власних виконавчих важелів у представницьких органах цього рівня.

Основними цілями реформування системи місцевого самоврядування на найближчу перспективу є:

- забезпечення децентралізації державного управління на принципах субсидіарності;
- підвищення ініціативи і відповідальності регіональних органів місцевого самоврядування за забезпечення соціально-економічного розвитку території.

Реформу місцевого самоврядування потрібно починати з реформи адміністративно-територіального устрою держави. Для цього необхідно:

- законодавчо встановити статус адміністративно-територіальних одиниць;
- визначити чіткі і науково обґрунтовані критерії їх класифікації;
- законодавчо закріпити взаємостосунки між державою і адміністративно-територіальними одиницями;
- закріпити форми і методи та взаємовідносини між територіальними одиницями.

Реформування місцевого самоврядування передбачає наступні напрями:

1. Зміну принципу кадрового формування органів місцевого самоврядування. В них повинні працювати переважно професіонали, а не політики — представники правлячої партії. Рішення органів місцевої влади повинні бути прозорими, територіальна громада повинна знати з якою метою ухвалюються ті чи інші рішення.

2. Встановлення діалогу із суспільством шляхом поліпшення графіків прийомів, спілкування з громадськими організаціями, які пропонують реальні механізми для вирішення різних соціально-економічних проблем (зменшення безробіття, соціальної реабілітації інвалідів та інших побутових проблем територіальних громад).

3. Зміна механізмів формування місцевих бюджетів, реформування міжбюджетних відносин, що дасть змогу в повній мірі забезпечити фінансову базу місцевого самоврядування.

Для успішного реформування системи місцевого самоврядування необхідно здійснити наступні заходи:

- внести зміни до Конституції України з питань трансформації функцій місцевих державних адміністрацій із загально-управлінських у координаційні та контрольнонаглядові в процесі реалізації державної політики;

- внести зміни до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» щодо можливості формування виконавчих структур регіональних органів місцевого самоврядування та відповідної корекції повноважень місцевих державних адміністрацій;

- розробити та прийняти Закон України «Про засади державної регіональної політики», в якому передбачити врегулювання питань, пов'язаних з повноваженнями місцевих державних адміністрацій;

- прискорити прийняття законодавчих актів з питань регіонального розвитку, зокрема, законів України «Про комунальну власність», «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про територіальну громаду», нової редакції законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації».

Процес реформування системи місцевого самоврядування в Україні нині характеризується:

- непослідовністю дій владних структур різних рівнів щодо його здійснення;

- відсутністю комплексного бачення і політичної волі реформування;

- конституційною та правовою невизначеністю цього процесу;

- відсутністю системних механізмів його впровадження і забезпечення передусім фінансових, фіскальних, громадсько-інституціональних, кадрових, інформаційних та інших механізмів.

Реформування місцевого самоврядування вимагає чіткого визначення завдань і послідовності дій трансформації системи публічної влади. При цьому мають бути відображені першочергові, середньострокові та перспективні завдання цієї трансформації.

До першочергових завдань реформування системи місцевого самоврядування потрібно внести:

- збалансування системи територіальної організації влади з метою розробки механізму партнерських відносин між органами державної влади та місцевим самоврядуванням;

- забезпечення прозорості та відкритості в діяльності місцевих органів влади, для чого необхідно реально впровадити існуючі та нові форми участі громадян в управлінні місцевими справами;
- забезпечення фінансової автономії місцевого самоврядування;
- вдосконалення статусу і повноважень місцевих органів влади органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;
- посилення їх відповідальності за виконання покладених на них функцій і повноважень.

Середньострокові завдання формування системи місцевого самоврядування повинні включати:

— завершення та початок адміністративної та адміністративно-територіальної реформ;

— реалізацію політики фінансової децентралізації, формування економічно спроможних територіальних громад на засадах визначення територіальної основи місцевого самоврядування та відповідної його ресурсної бази;

— законодавче забезпечення здійснення бюджетної і фіскальної реформ з урахуванням положень Конституції України.

Перспективними завданнями реформування системи публічної влади є:

- завершення реалізації конституційного, законодавчого, фінансово-економічного процесу забезпечення реформування територіальної організації влади на засадах децентралізації, деконцентрації повноважень, фінансового федералізму;

- оптимізація організації та функціонування регіонального рівня виконавчої влади та місцевого самоврядування, формування дієздатного місцевого врядування, як результат ефективної взаємодії місцевої влади, інституцій громадянського суспільства, бізнесових кіл тощо.

Для успішного завершення реформи місцевого самоврядування необхідно вирішити цілий ряд проблем, які мають багатоаспектний характер: історичний, політичний, соціально-економічний, теоретико-концептуальний, конституційний, адміністративно-правовий та адміністративно-територіальний.

До територіально-концептуальних проблем реформування системи місцевого самоврядування можна віднести:

— невизначеність тривалого часу концептуальних засад реформи, а звідси її необґрунтованість і непослідовність;

— помилкові з наукової точки зору уявлення про систему адміністративно-територіального устрою країни;

— не адаптованість до європейських стандартів уявлень про публічну адміністрацію та її функціональне призначення;

— недостатнє розуміння самої природи територіальної громади.

Серед соціально-економічних проблем реформування системи місцевого самоврядування найбільше значення мають:

- відсутність в органах місцевого самоврядування достатніх фінансових та інших ресурсів для успішного розвитку територіальних громад;

- недосконалість міжбюджетних відносин зокрема дуже низький рівень бюджетного забезпечення місцевого самоврядування;

- незорієнтованість фінансової політики держави на соціально-економічний розвиток територіальних громад;

- невирішеність питань розмежування державної і комунальної власності, невизначеність статусу об'єктів комунальної власності та спільної власності територіальних громад;

- вкрай низька власна податкова база місцевих бюджетів;

- відсутність зацікавленості місцевих громад у формуванні якісної самоврядної влади;

- значна диференціація рівнів соціально-економічного розвитку регіонів.

Залишаються і по нині нерозв'язаними проблеми міжбюджетних відносин. Прийнятий у 2001 Бюджетний кодекс заклав лише засади політико-фінансової децентралізації. Але поскільки не були створені умови для здійснення адміністративної і адміністративно-територіальної реформи, фінансова децентралізація в країні послідовно не проводилася. Лише повноцінне реформування всієї системи публічної влади закладає підґрунтя для виваженої, послідовної, фінансової децентралізації. Економічно спроможною територіальна громада як первинний елемент системи місцевого самоврядування може бути лише при умові нормативно обґрунтованого забезпечення її фінансовими та іншими ресурсами.

Кінцеві результати реформи покликані забезпечити формування повноцінного регіонального місцевого самоврядування як дієвого суб'єкта управління соціально-економічним розвитком регіону. Для цього слід задіяти всю ресурсну базу реформування, а саме:

- науково-практичні ресурси — розроблення проектів відповідних законодавчих актів;

- інформаційні ресурси — популяризація нової державної регіональної політики з допомогою використання загальнодер-

жавних, регіональних і місцевих засобів масової інформації, проведення науково-практичних конференцій, нарад, семінарів, громадських слухань з цієї проблематики;

— експериментальні ресурси — визначення певних областей, в яких доцільно провести експеримент з інтенсивного впровадження різних варіантів з реалізації нової моделі регіонального управління;

— технологічні ресурси — використання досвіду країн ЄС і східної Європи щодо формування засад державної регіональної політики;

— економічні ресурси — впровадження механізму фінансово-бюджетного та податкового стимулювання базових і регіональних органів місцевого самоврядування;

— інституційні ресурси — Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство економіки та торгівлі України, Міністерство фінансів України, обласні державні адміністрації, обласні ради, профільні установи НАН України та відповідні кафедри вищих навчальних закладів.

Висновки. Реформування системи місцевого самоврядування передбачає поступове розширення прав і підвищення рівня економічної самостійності територіальних громад; удосконалення принципів розподілу повноважень між місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування; створення ефективної системи підготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування; стимулювання участі членів громади у діяльності органів місцевого самоврядування.

Розподіл повноважень між державними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування різних рівнів повинен здійснюватись виходячи з принципу субсидіарності.

Зміцнення матеріальної бази органів місцевого самоврядування та підвищення рівня їх ресурсного, в тому числі, і фінансового забезпечення повинно вирішуватися шляхом завершення процесу розмежування об'єктів державної та комунальної власності; законодавчого визначення статусу об'єктів комунальної власності та об'єктів спільної власності територіальних громад; надання об'єктам комунальної власності, що перебувають у розпорядженні обласних і районних рад, статусу

об'єктів комунальної власності територіальних громад; удосконалення механізму сплати місцевих податків і зборів та підвищення заінтересованості органів місцевого самоврядування у збільшенні обсягу надходжень до державного бюджету; зміцнення місцевих бюджетів розвитку; розширення доступу органів місцевого самоврядування до ринку внутрішніх та зовнішніх запозичень; сприяння, розв'язанню соціально-економічних проблем територіальних громад сіл шляхом удосконалення механізму земельної іпотеки; посилення мотивації місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо створення сприятливого клімату для малого та середнього підприємництва; посилення взаємодії та співробітництва вищих навчальних закладів і науково-дослідних установ із місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування для розв'язання проблем соціально-економічного розвитку територіальних громад; передачі органам місцевого самоврядування повноважень і покладання відповідальності за надання послуг населенню.

Література

1. Бюджетний кодекс України//Відомості Верховної влади України. — 2001. — № 37—38. — Ст. 189.
2. Долишній М.І. Регіональна політика на рубежі ХХ–ХХІ ст.: Нові пріоритети. —К.: Наукова думка, 2006.
3. Закон УРСР «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування» // Відомості Верховної Ради УРСР — 1991. — № 2. — С. 5.
4. Закон України «Про внесення змін до закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» // Відомості Верховної Ради України від 14.07.1992 р., № 28, стаття 387.
5. Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15 липня 1997 року // Відомості Верховної Ради України від 29.09.1997 р., № 38, стаття 249.
6. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»//відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
7. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»// Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 33. — Ст. 175.
8. Концепція реформи місцевого самоврядування, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009, № 900. / Електронний ресурс.

9. Резолюція Всеукраїнських зборів представників місцевого самоврядування // Голос України. — 2005. — 11 травня.

10. Регіональний менеджмент: Навч. посібник / М.А. Коваленко, Н.А. Кругла, Л.М. Радванська, Г.М. Швороб — Херсон: Олді плюс, 2006. — 304 с.

11. Регіональна економіка: Тексти лекцій / О.В. Ольшанська, М.І. Фащевський, І.В. Білоконь та ін.; За заг. ред. М.І. Фащевського, О.В. Ольшанської. — К.: КНЕУ, 2009. — 328 с.

12. Соціально-економічні проблеми розвитку регіонів: Методологія і практика / Б.М. Данилишин, М.І. Фащевський, Л.Г. Чернюк. — Черкаси: ЧДТУ, 2006. — 315 с.

Статтю подано до редакції 09.02.12 р.

УДК 330.341.1 : 334.75

О. М. Гребешкова, канд. екон. наук,
доцент кафедри стратегії підприємств,
Ю. Ю. Гайворонська, магістрант
програми «Стратегічний менеджмент»,
ДВНЗ «Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ПЕРЕДУМОВИ ПОШИРЕННЯ КЛАСТЕРІВ У ВІТЧИЗНЯНІЙ ЕКОНОМІЦІ

АНОТАЦІЯ. У статті розкрито сутність кластерів як бізнес-формату стратегічного партнерства підприємств, висвітлено європейський досвід формування кластерів, виявлено та узагальнено інституціональні передумови їх поширення в Україні.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: кластер, партнерство, підприємство, конкурентні переваги, стратегічна взаємодія.

АННОТАЦИЯ. В статье раскрыта сущность кластеров как бизнес-формата стратегического партнерства предприятий, описан европейский опыт формирования кластеров, выявлены и обобщены институциональные предпосылки их распространения в Украине.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: кластер, партнерство, предприятие, конкурентные преимущества, стратегическое взаимодействие.

SUMMARY. The article reveals the essence of clusters as a business format strategic partnership enterprises, the European experience