

УДК 336.4:332.25

Федоришин В.С.

здобувач кафедри міжнародних економічних відносин
Хмельницького національного університету

РЕФОРМУВАННЯ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У СИСТЕМІ СОЦІАЛЬНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Стаття присвячена питанням політики соціально-економічного розвитку територіальних громад, зокрема питанням сучасного стану комунальної власності як економічної основи сталого розвитку територій та аспектам реформування комунальної власності територіальних громад у системі соціальної регіональної політики.

Ключові слова: комунальна власність, територіальна громада, соціальна політика, регіональна політика, соціальна сфера.

Федорышин В.С. РЕФОРМИРОВАНИЕ КОММУНАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН В СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Статья посвящена вопросам политики социально-экономического развития территориальных общин, в частности вопросам современного состояния коммунальной собственности как экономической основы развития территорий и аспектам реформирования коммунальной собственности территориальных громад в системе социальной региональной политики.

Ключевые слова: коммунальная собственность, территориальная община, социальная политика, региональная политика, социальная сфера.

Fedoryshyn V.S. REFORMING COMMUNAL OWNERSHIP OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN THE SYSTEM OF SOCIAL REGIONAL POLICY

The article deals with the issues in the socio-economic policy of the territorial community development, in particular to modern aspects of reforming the communal ownership of local communities in the system of social regional policy and the issues of communal property development as the basis of socio-economic growth of the territories.

Keywords: communal ownership, territorial community, social policy, regional policy, social sphere.

Постановка проблеми. Одним із пріоритетів сучасного суспільства є соціальна спрямованість економіки, у якій визначальним є розвиток соціальної сфери на найближчому до людини – місцевому рівні. З метою максимально ефективної реалізації людиною свого соціального потенціалу суб'єкти соціальної політики мають забезпечити відповідну якість надання соціальних послуг, в першу чергу через удосконалення системи управління соціальним розвитком територій. При цьому реформування управлінських підходів у сфері соціального розвитку стосується більшою мірою не центральних, а місцевих органів влади та органів місцевого самоуправління.

Основна проблема у цьому аспекті полягає в оптимальному поєднанні місцевих і загальнонаціональних інтересів та у реалізації цілеспрямованої соціальної політики на місцях в умовах обмеженості комунальних та інших ресурсів. При цьому саме на рівні територіальних громад досягається більша ефективність прийняття управлінських рішень, результативність соціальної політики та політики економічного розвитку, можливість залучення громадян не лише до процесу споживання послуг, а й їх виробництва, у тому числі на основі залучення комунальної власності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Елементи соціальної регіональної політики, співвідношення функцій і повноважень різних рівнів влади та органів місцевого самоуправління широко досліджуються у працях Е.М. Лібанової, В.М. Князева, Ф.В. Шамхалова, В.Є. Воротіна. Положення класичної і сучасної теорії управління відображені в наукових працях Б.І. Адамова, В.М. Василенка, П.В. Гудзя, В.В. Рибак. Проте нині відсутня єдина точка зору щодо співвідношення загальнонаціональних та регіональних повноважень у сфері управління соціальним розвитком кожної окремої території, а тому існує потреба у подальших наукових дослідженнях та розробці ефективних заходів у питаннях реформування та розвитку комунальної власності територіальних громад у системі соціальної регіональної політики.

Постановка завдання. Пошук ефективного вирішення актуальних питань реформування комунальної власності територіальних громад у системі соціальної регіональної політики дозволяє сформулювати завдання дослідження, яке полягає у дослідженні процесів реформування комунальної власності, виявленні чинників активізації їхнього впливу на ефективність реалізації соціальної політики на рівні району, міста чи регіону.

Виклад основного матеріалу дослідження. Динамічний розвиток середовища життєдіяльності людини, потреба систематичного підвищення соціальних стандартів вимагають зміни пріоритетів соціальної політики на регіональному і місцевому рівнях, а також перегляду повноважень органів влади різних рівнів та органів місцевого самоврядування як різнорівневих суб'єктів соціальної регіональної політики.

Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2015 р. було визначено, що метою реформування системи державного управління та місцевого самоуправління має стати створення децентралізованої моделі організації влади, спроможної ефективно впливати на процеси соціально-економічного і культурного розвитку територій [1, с. 10], у тому числі на основі права комунальної власності. Більшість повноважень, які безпосередньо стосуються розвитку особистості, за принципом субсидіарності має бути передано для забезпечення на рівень громад, що підтверджується Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 [2, с. 8]. Натомість практика управління соціальним розвитком регіонів засвідчила, що повноцінної децентралізації цих повноважень на користь органів місцевого самоуправління досі не відбулося. Крім того, дієвість регіональної соціальної політики залишається вкрай низькою через недосконалість розвитку міжбюджетних відносин у державі, власна ж соціальна політика регіонів ще не

набрала системного вигляду. Це призводить до розмивання головної мети будь-яких трансформацій – створення умов для всебічного людського розвитку і у першу чергу – на рівні територіальних громад.

З часу ухвалення Конституції України 1996 року та базових для місцевого самоуправління нормативно-правових актів (1997–2004) розвиток місцевого самоуправління фактично зупинився на рівні територіальних громад – міст обласного значення. Оскільки переважна більшість територіальних громад через їхню надмірну подрібненість та надзвичайно слабку фінансову базу виявилися не тільки неспроможними виконувати повноваження місцевого самоуправління, а й фактично перетворилися на його модель, яка існує, але не функціонує [3, с. 22].

Такий висновок підтверджується тим, що майже 70% територіальних громад мають населення менше як дві тисячі осіб, що об'єктивно й істотно ускладнює надання їм необхідного переліку послуг. У разі незначної кількості населення у громаді виникають системні проблеми, пов'язані із забезпеченням комплексом так званих муніципальних послуг. Тобто постає проблема оптимізації територіальних громад, виходячи з їхньої практичної можливості забезпечити своїх членів відповідними послугами. У даному аспекті компетенція місцевого самоуправління напружена пов'язана не тільки з кількістю жителів, а й з «наповненістю» відповідної території такими послугами, як функціонування дошкільних та шкільних закладів, наявність структур медичного обслуговування, торговельної і транспортної інфраструктури [4, с. 12].

Отже, система місцевого самоуправління в Україні є неефективною, економічно та логістично необґрунтованою, фінансово обтяжливою та не відповідає потребам суспільства.

Задля ефективної реалізації соціальної регіональної політики на основі раціонального використання комунальної власності в умовах реформування локальної демократії перед місцевим самоуправлінням постали виклики, які потребують ефективного та швидкого реагування і на організаційному, і на нормативному рівнях, а саме:

- розв'язання проблеми економічної неспроможності більшості територіальних громад, органів місцевого самоуправління щодо здійснення власних і делегованих повноважень у сфері соціальної політики (економічний чинник);

- розв'язання проблеми обмеженості ресурсів у бюджетах розвитку територіальних громад для інвестицій в інфраструктуру (ресурсний чинник);

- ефективне подолання кризи комунальної інфраструктури, загрозливої зношеності теплових, водоканалізаційних, водопостачальних мереж та житлового фонду, що детермінує виникнення техногенних катастроф (інфраструктурний чинник);

- необхідність здійснення «компетенційної революції», що зумовлена відсутністю чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоуправління (компетенційний чинник);

- подолання суспільної недовіри та відчуженості органів місцевого самоуправління від населення та їхньої корпоративізації, закритості й непрозорості діяльності, неефективного використання комунальної власності, земельних ресурсів, корупції, патерналізму у стосунках із населенням (комунікаційно-суб'єктивний чинник);

- подолання кризи у кадровій політиці місцевого самоуправління, системі підготовки, перепідготовки,

підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців органів місцевого самоуправління, депутатів місцевих рад (кадровий чинник);

- подолання нерозвиненості незалежного суспільного сектору соціальних ініціатив і соціальної економіки з виробництва соціальних, культурних, побутових, інформаційних та інших послуг для населення; створення належних умов для використання ресурсного потенціалу цього сектору в місцевому розвитку (чинник нерозвиненості інфраструктури територіальної громади);

- ефективний розвиток форм прямої демократії, сприяння набуттю мешканцями навичок безпосередньої участі у вирішенні соціальних питань місцевого значення (чинник дефіциту партисипативної демократії);

- подолання соціальної дезінтегрованості територіальних громад та неспроможності жителів до солідарних дій із захисту своїх прав і відстоювання інтересів у співпраці з органами місцевого самоуправління та місцевими органами виконавчої влади і досягнення спільних цілей розвитку спільнот (мотиваційний чинник);

- подолання складної демографічної ситуації в більшості територіальних громад, яка характеризується погіршенням кількісних та якісних параметрів людських ресурсів (демографічний чинник).

Міжнародний досвід реформ публічної влади свідчить, що перерозподілити повноваження та ресурси між органами виконавчої влади і органами місцевого самоуправління на користь останніх неможливо без їхнього посилення (укрупнення) чисельно та територіально [5, с. 18].

Сьогодні Україна вже має деволоцію повноважень: делеговані повноваження надаються органам місцевого самоуправління виконавчою владою. Проте «найдохідніші» з них, а саме питання землі, реєстрації комунальної власності, встановлення тарифів на комунально-побутові послуги, виконавча влада забирає з рівня місцевого самоуправління до центру, що завдає нищівного удару по місцевих бюджетах. Отже, найефективнішою для України є деконцентрація повноважень виконавчої влади з наступною передачею їх до органів місцевого самоуправління. Важливим у цьому процесі є застосування принципу субсидіарності, який, виконуючи роль ефективного інструментального методу децентралізації, забезпечить як повсюдність місцевого самоуправління, так і його реальність і ефективність.

Урядом України 1 квітня 2014 року була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження КМУ № 333-р) та затверджено План заходів з її реалізації (розпорядження КМУ № 591-р від 18.06.2014). Відповідно до цього плану було внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, якими здійснено перший етап бюджетної децентралізації [6, с. 36].

Так, зміни до Бюджетного кодексу фактично є основою для стимулювання громад до об'єднання та підвищення їхньої спроможності через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. У разі об'єднання такі громади наділяються повноваженнями та ресурсами, як у міст обласного значення.

Натомість територіальні громади, які не візьмуть участь у об'єднанні, залишаються осторонь цього процесу та позбавляються права на виконання делегованих державою повноважень органів місцевого самоуправління в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися.

Отже, об'єднання територіальних громад є запорукою переходу місцевого самоуправління на якісно новий рівень. Парламентом ухвалено Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (№ 157-VIII від 05.02.2015), а Урядом для забезпечення його реалізації затверджено Методику формування спроможних територіальних (постанова КМУ № 214 від 08.04.2015). Саме ці акти визначають, яким чином має відбуватися об'єднання громад для того, щоб вони стали спроможними.

Спроможною територіальною громадою є така громада, у якій місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоуправління питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади.

Методика містить ширше визначення спроможної територіальної громади – «територіальні громади сіл (селищ, міст), які у результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоуправління забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці». За Європейською хартією місцевого самоврядування, яка є частиною законодавства України, місцеве самоврядування – це «право і спроможність органів місцевого самоврядування ... здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення».

Нині переважна більшість територіальних громад України, маючи право вирішувати питання місцевого значення, неспроможна їх виконувати через брак власних коштів, занепад або відсутність інфраструктури (необхідних будівель, споруд, доріг тощо), а також брак кадрів відповідної кваліфікації. Тому значна частина питань місцевого значення не вирішується належним чином – не утримуються приміщення шкіл і лікарень та інші будівлі комунальної власності, не забезпечується благоустрій території, нічне освітлення вулиць тощо. Метою реформи місцевого самоуправління є, передусім, забезпечення його спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення [7, с. 90].

Йдеться про наділення територіальних громад більшими ресурсами та про мобілізацію їхніх внутрішніх резервів. Перш за все мова йде про зарахування до їхніх бюджетів 60% податку на доходи громадян. З додаткових ресурсів у ході реформи місцеві ради отримують власний земельний податок, ставки якого на своїй території кожна рада встановлюватиме самостійно. При цьому до юрисдикції кожної ради передаються усі землі відповідної громади, у тому числі й за межами населених пунктів. Також запроваджується обов'язковий у країнах зі спроможним місцевим самоуправлінням місцевий податок на нерухоме майно. Рішення про його запровадження та про його ставки кожна місцева рада теж приймає самостійно. Громада отримує також 5% від продажу пального на АЗС, алкогольних та тютюнових виробів. Крім того, за бюджетами місцевого самоуправління залишаються такі джерела, як раніше закріплені місцеві податки і збори.

Однак навіть наділення цими ресурсами переважної більшості наявних дрібних територіальних громад їхньої спроможності не забезпечить. Надмірна

частина ресурсів у таких громадах і далі витратиться на утримання управлінського апарату, а для реалізації серйозних проектів місцевого розвитку коштів не вистачатиме.

Тому реформа місцевого самоуправління, враховуючи позитивний як європейський, так і власний історичний досвід, передбачає об'єднання (укрупнення) територіальних громад. При цьому за кошти платників податків утримуватиметься одна рада, один голова, один виконком, а не декілька – що збереже кошти для реальних справ. З більшої території до місцевого бюджету можна зібрати значно більші податкові обсяги. Це дозволить місцевим радам об'єднаних громад вже у найближчому майбутньому забезпечити додатковими робочими місцями їх жителів та значно покращити стан населених пунктів, а значить і якість життя громадян.

Висновки. З наведеного вище можна зробити висновки про те, що реформування комунальної власності як матеріальної і фінансової основи соціальної регіональної політики за умов проведення реформи місцевого самоуправління та територіальної його організації у країні потребує врахування, насамперед, принципу субсидіарності – передання повноважень на найбільш наближений до конкретного споживача послуг рівень. Ця позиція є вагомим кроком для досягнення реформуванням максимальної ефективності. Однак вона потребує врахування такого суттєвого у даній ситуації фактору, як людський, а саме: усвідомлення кожною людиною і суспільством загалом необхідності реформ та готовності стати активними і відповідальними суб'єктами, а не об'єктами змін, які відбуваються. У такому контексті варто підкреслити виключно важливе значення органів самоорганізації населення як інституту, що забезпечує ефективне використання різних форм прямої демократії та поліпшення якості громадських послуг, що надаються населенню у системі місцевого самоуправління.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 р. : затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001 [Електронний ресурс]. – Законодавство. Офіційний веб-портал : Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1001-2006-%EF>.
2. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. – Законодавство. Офіційний веб-портал : Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#n11>.
3. Лібанова Е.М. [виступ на засіданні «круглого столу»] // Адміністративно-територіальна реформа : завдання, шляхи реалізації, критерії ефективності : мат. «круглого столу» / за ред. З.С. Варналія. – К. : НІСД, 2005. – С. 21-23.
4. Баймуратов М. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / М. Баймуратов. – Віче. – 2015. – № 12. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/4777/>.
5. Шамхалов Ф. Взаимодействие государственных властных и предпринимательских структур в регионе / Ф. Шамхалов // Маркетинг. – 1997. – № 5. – С. 15-21.
6. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад : проект «Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування в Україні» / Асоціація міст України. – 39 с.
7. Щербань Т. Підвищення значення та ролі органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування / Т. Щербань // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 2(12). – С. 84-91.