

УДК 338.1

DOI: 10.31891/2307-5740-2019-270-3-38-42

БЕЛЯВЦЕВА В. В.

Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова

ДЕРЖАВНІ ІНТЕРЕСИ І САМОУПРАВЛІННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В РЕФОРМАЦІЙНОМУ ПРОЦЕСІ

В статті обґрунтовується завдання досягнення балансу між державним впливом на регіони і їх спроможністю до саморозвитку в нових умовах створення об'єднаних територіальних громад. Розроблена логічна схема зв'язку ОТГ к суб'єкта відношень з державою. Визначено головні завдання інноваційної політики цих нових органів самоврядування на регіональному рівні та їх особливій уваги до інфраструктурної складової своєї території. Запропонована концептуальна модель розвитку ОТГ.

Ключові слова: суб'єктність, спроможність, територіальна громада, інноваційний розвиток, модель розвитку.

BELYAVCEVA V.

O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv

PUBLIC INTEREST AND SELF-GOVERNANCE AT THE LOCAL LEVEL IN THE REFORM PROCESS

The article substantiates the task of getting the balance between the state influence on the regions and their ability to self-development in the new conditions, the creation of united territorial communities. The logical scheme of connection of UTC to the subject of relations with the state is developed. It is proved that the actual task of UTC is the long-term planning of its territory, the location of settlements and their connection with the objects of production and services, transport and utilities. In parallel with the space organization, in close interdependence, the innovative process unfolds, which has its objects in all spheres of economy and society and in the mechanisms of management as well. "Innovation" is not limited to "goods or production", but penetrates into management methods, institutional norms and rules, strategic planning and control of the effectiveness of the activities implemented in the UTC actions.

The main objectives of the innovation policy of these new self-governance offices at the regional level and their special attention to the infrastructure component of their territory are defined. As a conclusion, the following provision should be formulated: "at the present stage of UTC development and local self-government, the structure (production and economic base) and infrastructure (housing and communal services, roads, transport, educational and cultural institutions) are equivalent in their impact on development, and therefore deserve equal attention."

Innovations in UTC give impetus to business development, their task is to increase the efficiency of resource use and make the territory competitive in domestic and foreign markets. In the innovative development of UTC, the role of state institutions remains paramount. The study proposes a conceptual model of planning the development of UTC, which is based on: entrepreneurship, strategic management, the quality of the leader and the team, the function of human relations and interactions. It is proved that the focus on cultural changes in the human environment is a long-term mechanism of progressive development of community and society as a whole. This orientation should be supported and developed by the state.

Key words: subjectivity, ability, territorial community, innovative development, development model.

Постановка проблеми. Трансформації в сфері адміністративного устрою в Україні набули прискорення і результативності: створені ОТГ, прийнята концепція укрупнення районів, ввійшла в практику нова модель бюджетної політики. Новизна і динамізм змін створюють дещо новий «соціально-економічний клімат в країні, який потребує дослідження для прийняття ефективних подальших рішень в проведенні реформ. Стратегічна лінія розвитку місцевого самоуправління – опора територій на власні сили, що зовсім не означає послаблення впливу держави на регіональний розвиток. Отже пропорції між державним впливом і саморозвитком є вузловою темою наукових досліджень в цій сфері знань.

В нашому дослідженні увага акцентується на проблемах розвитку ОТГ, інноваційній складовій розвитку, завданнях планового удосконалення територіальної інфраструктури, моделюванні процесів розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика розкриття демократичних основ розвитку місцевого самоврядування не обділена увагою державних органів управління і наукової спільноти. Ця проблематика має історичне коріння, про що свідчить Європейський досвід, має свої творчі напрацювання серед класиків економічної думки (Елтон Мейо, Р. Аккоф, Месконс М. Кастельс, П.Друкер), визначні досягнення зробили і сучасні науковці національної когорти вчених – Антонюк Л., Гесць В., Ганущак Ю., Долішній М., Димченко О., Родченко О., Ткачук А. Сучасні наукові матеріали присвячені створенню об'єднаних територіальних громад, механізмам самоуправління на місцевому рівні, розмежуванню функцій і компетенцій між структурами влади. Але гострота наукового розгляду питань взаємодії влади і місцевих громад не зменшується, оскільки нові умови потребують удосконалення і уточнення методів їх вирішення, що є важливим науковим завданням сучасності.

Мета дослідження і матеріалу статті. Охарактеризувати специфіку ОТГ як суб'єкта самоуправління та уточнити завдання впливу на місцевий розвиток структур державної влади.

Виклад основного матеріалу. В Харківській області за планом має бути створено 59 ОТГ, зараз їх 18, п'ять з яких створені в 2018 році. Час на добровільне створення за прогнозами – до 2020 року, далі

очікується створення «за директивами». Оскільки «Перспективний план» створення громад не є догмою, що цей процес може відбуватись за принципом приєднання до вже створених ОТГ і таких пропозицій в Харківській області вже підготовлено від декількох громад.

Основний посыл до об'єднання громад визначається необхідністю невеликих територіальних одиниць забезпечити свій рівень спроможності, здатності на самоуправління і саморозвиток.

Питання «спроможності» ОТГ на період їх створення визначається розрахунком власних надходжень в бюджет і відрахуванням з бюджетів вищого рівня. Ця загальна сума порівнюється з обсягом витрат на життєзабезпечення громади. Такий підхід до визначення спроможності ОТГ можна прийняти лише на стартових позиціях. Але за створенням ОТГ настає «завтрашній день», а це вже інша ситуація. Отже «спроможність» є величиною змінною і розраховувати на її зростання слід не тільки за показниками надходження податків, а і за показниками прибутковості, розширення та ефективності бізнесу на власній території: нові виробництва, зростання КПД використання ресурсів, ефект туризму та сфери послуг. Отже, це економічна сторона проблеми.

З управлінських позицій, ідея об'єднання громад в більш укрупнені утворення, причини має дещо інші – набути статус самоуправління і, разом з тим, не втратити державний контроль на базовому рівні. І в теорії, і на практиці виникає необхідність пошуку компромісу між двома суб'єктами управління: державою і громадою [1, 4]. Зараз ми маємо ситуацію «на користь державних пріоритетів» і сама держава, проводячи децентралізацію влади задля ефекту державного розвитку, передає на місцевий рівень частину своїх компетенцій і ресурсів, функцій управління і обов'язків (сфер і норм відповідальності). В цьому аспекті ми маємо дійсно проблемну ситуацію, яку можна представити структурною схемою зв'язку в ОТГ складових державного і громадського устрою (рис. 1).



Рис. 1. ОТГ як суб'єкт державного і громадського устрою України

На рисунку показано як держава, так і громада одночасно та інтегрально включені в комплексний механізм організації діяльності на своєму (базовому) рівні і механізм управління розвитком. А оскільки готових рецептів такої інтеграції не має, то їх необхідно визначати в процесі введення практичних змін, базуючись на наявних наукових основах децентралізації влади і оптимізації просторової організації економіки і соціуму.

Актуальним завданням ОТГ є перспективне планування своєї території, розміщення поселень та їх зв'язок з об'єктами виробництва та сфери послуг, транспортних та інженерних мереж комунальної сфери [2, 3]. В цілому цей напрямок роботи можна назвати «просторова організація». Корисний інструмент для цього – електронні карти. Паралельно з просторовою організацією, в тісній взаємозалежності, розгортається інноваційний процес, який має свої об'єкти в усіх сферах економіки та соціуму і в механізмах управління. «Інновація» не обмежується «товаром чи виробництвом», а проникає в методи управління, в інституційні норми і правила, в стратегічне планування і контроль результативності реалізованих в ОТГ заходів.

Зараз ОТГ мають необхідність і можливість впроваджувати інновації для розвитку і підвищення ефективності роботи житлово-комунального господарства (водозабезпечення, локальні і централізовані теплосистеми, переробка і утилізація ТБО), інновації в проектуванні об'єктів забудови і проведенні будівельних та ремонтних робіт, інновації в сфері енергозбереження. Досить перспективним в населених пунктах є напрямок розвитку альтернативної енергетики, термомодернізації будівель і енергозбереження.

Інноваційна політика на першому етапі збільшує залежність ОТГ від міста та зовнішнього впливу, але в кінцевому результаті вона підвищує рівень самостійності (спроможності) громади, збільшує власний економічний потенціал і діапазон свобод. Більший власний потенціал укріплює позиції і збільшує вклад ОТГ в державні програми, демографічну політику, екологічний захист. Відомо, що в Україні більшість територій потребують масштабних і посиленних заходів для оздоровлення земельного фонду і здоров'я людей. Ця екологічна компонента, не менш ніж самим громадам, має важливе значення з позицій державної політики регіонального розвитку – вона є складовою частиною міжнародної парадигми сталого розвитку і тому держава має окремо і впливово підтримувати в ОТГ і інших громадах не просто завдання екологічної безпеки, а і екологічного розвитку. Тільки в такому разі базовий рівень це завдання зможе вирішити.

Процес створення ОТГ в Харківській області на принципах добровільності і економічної спроможності в даний час дещо загальмований, в т.ч. і з незалежних від області причин (виборна компанія, затримка з рішеннями ЦВК, затримкою змін в законодавстві, що визначились з першого досвіду створення ОТГ), але підготовча робота має продовжуватись активно і в прискореному темпі. Не може бути стримуючим фактором і затверджений «Перспективний план», оскільки Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» не зобов'язує громади об'єднуватись лише відповідно до перспективного плану і не встановлює будь-яких інших обмежень. З цього слідує, що «непланові об'єднання» повинні підтримуватись на місцях як позитивні кроки у напрямку оптимізації регіональної структури органів самоуправління та підготовки посадових осіб місцевого самоврядування [5]. Громади «непланового» типу, в разі дотримання процедур створення, повинні отримувати всі основні види державної підтримки: фінансову, організаційно-методичну, інформаційно-просвітницьку, інфраструктурну.

Державний вплив на базовий рівень економіки і соціуму потребує концентрації зусиль та ресурсів і на проблемах розвитку місцевої інфраструктури.

Інфраструктура – це інтегрована система різновидів обслуговування основного об'єкта, що має підпорядкований, допоміжний характер і забезпечує умови для нормальної роботи об'єкта в цілому. Інфраструктура має свій набір будівель, споруд, транспорту, інженерних систем і служб. Складний шлях розвитку поняття «інфраструктура», введеного в ужиток П. Розенштейном-Розановим, показує роль цієї категорії як складової економічного розвитку з акцентом на ресурси «невиробничого характеру». Поняття застосовують в економічних теоріях, а в більш практичному значенні в моделях інституційного забезпечення і управління розвитком. В цьому аспекті досліджують і виконують науково-проектні розробки щодо інфраструктури регіонів, міст, промисловості, ринку. В реформаційному процесі децентралізації поняття інфраструктури конкретизують в зв'язку зі створенням ОТГ, де до інфраструктури відносять ЖКГ, транспорт, медичне обслуговування, культуру і спорт, соціальний захист [3]. Важливо розуміти, що поділ цілого на дві частини (основне і допоміжне) є скоріше методологічним прийомом, що дозволяє деталізувати деякі особливості кожної із цих двох частин цілого з певною користю для проведення аналізу, прийняття рішень і організації процесу розвитку. Відмітимо також, що інфраструктура має свої складові іншого порядку: інституційну, організаційну, фінансову, персоніфіковану (кадри), ринкову та деякі «невловимі» компоненти (знання, досвід, активність учасників процесу діяльності, розподілу чи розвитку). В ОТГ, де громада є цілісним учасником і бізнесу, і соціуму, доцільно розглядати виробничу структуру, комерційну і соціальну. І якщо соціальна інфраструктура чітко «вкладається» в інфраструктурне навантаження на виробничу складову, то комерційна досить тісно поєднана як з першою, так і другою. І на наш погляд, проблема не в чіткому їх розділенні, а в інтеграції, виявленні впливу інфраструктури на основну (виробничу) ланку, а такий вплив здебільшого є надзвичайно сильним. В деяких випадках навіть складно визначити – що більше рухає вперед систему – сама база чи інфраструктура. Критерієм же поділу економічної системи на структурну її частину та інфраструктурну найбільш обґрунтовано можна вважати їх

рентабельність (прибутковість) та джерела фінансування. База, основа мають бути з високою рентабельністю, а інфраструктура з низькою, або з нульовою. Однак і в інфраструктурні галузі все більше включаються фактори ринковості і конкурентності. Позитив інфраструктури і в тому, що вона працює на забезпечення зайнятості населення, що для ОТГ є одним з першорядних завдань.

В своїх стратегіях розвитку ОТГ мають віддавати пріоритет підприємницькій складовій, конкурентним перевагам, малому та середньому бізнесу, інноваційним проектам. Позиція в цій стратегії має бути такою: зростання добробуту громадян ОТГ є функцією організації бізнесу, як виробництва, і бізнесу, як моделі ринкової комерції. Функціонал перспектив розвитку ОТГ пропонуємо записати таким чином:

$$P_{OTG}^D = f_L \{PI, BK, R_{KID}\} \cdot K, M; \quad (1)$$

$$UP_{OTG} = C_n \cdot (A_1 + A_k)_L \cdot M_e; \quad (2)$$

P_{OTG}^D – розвиток ОТГ для зростання добробуту громади (Д);

PI – підприємництво за умов інноваційно-інвестиційної політики;

BK – бізнес і комерційна діяльність;

R_{KID} – результативність діяльності ОТГ;

K – підвищення конкурентоздатності;

M – удосконалення менеджменту;

f_L – функція відносин в людському середовищі;

UP_{OTG} – успіх розвитку громади;

C_n – стартовий потенціал, первинна спроможність;

A_1 – якість лідера, керівника ОТГ;

A_k – якість команди і колективу;

M_e – ефект менеджменту.

Запропонована концептуальна модель розвитку не включає в себе бюджетну складову в прямому її розумінні, чим підкреслюється пріоритетна роль «інновацій, бізнесу і комерції» як складових менеджменту. А в менеджменті фінанси – лише один із ресурсів, важливий, але не головний, оскільки головний ресурс – це люди з їх інтелектом, працездатністю та різноманітним комплексом потреб і соціально-економічних відносин (F_U).

В обох функціоналах (1,2) є такі складові як людський фактор (L) та менеджмент (M), що вказує на рівновелике значення якості: керівництва і, в першу чергу, лідера, та якості його команди і колективу в цілому, тобто якості громади як цілісної системи з відлагодженими в ній відносинами. Для керівництва важливі людські цінності, знання та досвід, а для колективу – активна позиція та взаємодії [6].

Перед керівництвом ОТГ з моменту створення «на рівних» постають два завдання: «розібратись» і налагодити оперативне управління, розробляти перспективи розвитку – плани, стратегії, програми, моделі.

І ще одне важливе завдання – започаткувати процес змін соціально-психологічних і ментальних характеристик керівництва і самих громадян території. Зараз всі мають орієнтацію на гроші, «тягу» до грошей... поділити, отримати, привласнити. Ця характеристика природня і стійка. Її треба змінювати на іншу – працювати, діяти і, тим самим, збільшувати доходи (загальний і свій особистий). Дохід не з податків, а від інноваційної діяльності. В цьому аспекті і «спроможність» інша, не в розумінні здатності на самовиживання, а в розумінні здатності на розвиток, якісне зростання і прискорення.

Висновки. 1. Головне економічне завдання створення ОТГ полягає в забезпеченні їх спроможності самостійно вести господарську діяльність і вирішувати свої соціальні проблеми. При їх створенні потенціал такої спроможності надає держава, перерозподіляючи бюджетні кошти. Держава не створює і фінансовий механізм бюджетної політики на місцевому рівні. в дослідженні формується наукова позиція, що ОТГ мають в перспективі, використовуючи новий фінансовий механізм невпинно нарощувати власні фінансові ресурси (бюджетні і позабюджетні) для своєї діяльності – ресурси на витрати і капітали на розвиток.

2. Другий важливий висновок – ОТГ призвані сформулювати власну інноваційну політику як ключову стратегію розвитку. Інновації в ОТГ надають імпульс розвитку бізнесу, їх завдання підвищити ефективність використання ресурсів і зробити територію конкурентоздатною на внутрішніх та зовнішніх ринках. В інноваційному розвитку ОТГ роль державних інституцій залишається першорядною.

3. Третій напрямок державної політики в ОТГ – це підтримка інфраструктурних проєктів, залучення іноземних інвестицій та програм технічної допомоги в цю сферу. Як висновок слід сформулювати положення такого змісту: «на сучасному етапі розвитку ОТГ і місцевого самоуправління структура (виробничо-економічна база) та інфраструктура (житлово-комунальне господарство, дороги, транспорт, заклади освіти та культури) рівнозначні між собою щодо впливу на розвиток, а тому і заслуговують до себе рівнозначної уваги».

4. В дослідженні запропонована концептуальна модель планування розвитку ОТГ, в основі якої: підприємництво, стратегічний менеджмент, якість лідера і команди, функція людських відносин і взаємодій.

Доведено, що орієнтація на культурологічні зміни в людському середовищі – це довготривалий механізм прогресивного розвитку і громади, і суспільства в цілому. Таку орієнтацію держава має підтримувати і розвивати.

Література

1. «Громада. Эффективное управление. Инвестиции». III Польско-украинский форум местного самоуправления, составитель Т. Бельская, 2018.
2. Дем'ячук О. І. Забезпечення фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад в Україні / О. І. Дем'ячук Нац. ун-т «Острозька академія». Наукові записки. – № 6 (34), 2017.
3. Заставецька Л. Системи розселення і геопросторові проблеми вдосконалення адміністративно-територіального устрою України / Л. Заставецька. – Тернопіль : Видавничий центр ТНПУ ім. В. Гнатюка, 2011. – 322 с.
4. Місцевий розвиток: кращі практики та інструменти розумного зростання : Колективна монографія / за заг. ред. В. Б. Родченка. – Харків, 2017. – 212 с.
5. Павлюк А. П. Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення [Електронний ресурс] / А. П. Павлюк. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/content/86ead.pdf>.
6. Ткачук А. Государственная региональная политика в Украине: от декларации – до регионального развития / А. Ткачук // IN, UA. – Вып. 4. – 8–15 ноября 2018 г. – 8 с.

References

1. «Gromada. Effektyvnoe upravlenye. Ynvestytsyy». III Pol'sko-ukrayn'skyj forum mestnogo samoupravleniya, sostavytel' T. Bel'skaya, 2018.
2. Dem'yanchuk O.I. Zabezpechennya finansovoyi spromozhnosti ob'yednanykh terytorial'nykh gromad v Ukrayini. / Nacz. un-t «Ostroz'ka akademiya». Naukovi zapysky. – # 6(34), 2017.
3. Zastavec'ka L. Sy'stemy rozselennya i geoprostorovi problemy vdoskonalennya administratyvno-terytorial'nogo ustroyu Ukrayiny / L. Zastavec'ka. – Ternopil': Vy'davny'chyj centr TNPU im. V. Gnatyuka, 2011 – 322 s.
4. Miscevyj rozvytok: krashhi praktyky ta instrumenty rozumnogo zrostannya. Kolektyvna monografiya za zag. redakciyeyu V.B. Rodchenka. Harkiv, 2017. Drukamya «Madry'd», 2017. – 212 s.
5. Pavlyuk A.P. Formuvannya ob'yednanykh terytorial'nykh gromad: stan, problemni py'tannya ta shlyaxy yix vy'rishennya [Elektronnyj resurs]: <http://www.niss.gov.ua/content/86ead.pdf>.
6. Tkachuk A. Gosudarstvennaya regyonal'naya polityka v Ukrayne: ot deklaracyu – do regyonal'nogo razvytya. / IN, UA. – Выр. 4. – 8-15 noyabrya 2018 g. – 8 s.

Рецензія/Peer review : 03.05.2019

Надрукована/Printed : 05.06.2019
Рецензент: д. е. н., проф. Димченко О. В.