

**Єфанов Андрій Михайлович**

*аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

**НАПРЯМКИ ЗМІЦНЕННЯ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

У статті розглянуто проблемні питання ресурсного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні в контексті децентралізації та реформування територіальної організації влади. Сформульовано пропозиції щодо зміцнення ресурсного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

**Ключові слова:** місьцеве самоврядування, ресурси, ресурсне забезпечення, територіальна громада, реформування, децентралізація.

**Yefanov Andriy**

**THE WAYS OF STRENGTHENING RESOURCE SUPPORT  
OF LOCAL GOVERNMENTS' ACTIVITIES IN UKRAINE**

The article reviews the problems of resource support of local governments' activities in Ukraine in the context of the decentralization and reformation of the territorial organization of power. The author characterized the kinds of resources in detail. The proposals to strengthening of resource support of local power bodies in Ukraine are formulated.

**Keywords:** local government, resources, resource support, local community, reformation, decentralization.

**ПУТИ УКРЕПЛЕНИЯ РЕСУРСНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
В УКРАИНЕ**

В статье рассмотрены проблемные вопросы ресурсного обеспечения деятельности органов местного самоуправления в Украине в контексте децентрализации и реформирования территориальной организации власти. Сформулированы предложения по укреплению ресурсного обеспечения деятельности органов местного самоуправления в Украине.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, ресурсы, ресурсное обеспечение, территориальная община, реформирование, децентрализация.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі розбудови України постало питання проведення реформи в системі регіонального управління загалом, та зокрема щодо створення дієвого місцевого самоврядування та децентралізації влади в країні. Останні події, що відбуваються в українському суспільстві свідчать про термінову необхідність децентралізації та перерозподілу владних повноважень між суб'єктами системи державного управління. Передусім це обумовлено зростанням процесів демократизації та самоорганізації суспільства, а також необхідністю забезпечення ресурсної самодостатності адміністративно-територіальних одиниць. Під ресурсним забезпеченням діяльності місцевого самоврядування слід розуміти сукупність предметів, об'єктів та засобів, за допомогою яких органи місцевого самоврядування реалізують свої повноваження, а також вирішують питання місцевого значення.

За роки незалежності в нашій державі було розроблено велику кількість нормативно-правових документів, проектів, програм та концепцій реформування системи регіонального управління та місцевого самоврядування. Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про органи самоорганізації населення», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та інші документи вносять значний регулятивний потенціал у цій сфері, проте,

на наш погляд, не здатні призвести до кількісних і якісних змін у системі регіонального управління. Вважаємо, що належне та достатнє ресурсне забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, виважені та ефективні процеси формування та використання ресурсів є необхідною умовою для реалізації реформ, викладених у «Стратегії–2020», що ініційована Президентом України П. О. Порошенко.

Отже, актуальною є необхідність проведення комплексних досліджень щодо зміцнення ресурсного забезпечення діяльності органів публічної влади на всіх рівнях – на передусім регіональному та місцевому.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У сучасній науці процесом ресурсного забезпечення та розробкою теоретико-методологічних засад ресурсного підходу опікувалися видатні вчені-класики різних галузей науки. У державному управлінні найбільш авторитетними є наукові праці В. Бакуменка, П. Ващенка, П. Надолішнього, Л. Приходченко, Т. Безверхнюк, В. Мамонової, Ю. Молодожен, М. Долішнього, та інших. Проблема формування фінансової автономії перебуває у центрі уваги багатьох науковців, зокрема О. Барановського, С. Булгакова, Д. Василика, О. Кириленко, О. Крайника, І. Луніної та ін. Процесам децентралізації, перебудови системи регіонального управління, територіальної організації влади та реформування місцевого самоврядування в Україні присвячені наукові праці О. Батанова, В. Вакуленка, Я. Верченич, М. Іжі, В. Куйбіди, С. Саханенка та інших.

**Метою** статті є дослідження організаційних, інституціональних та функціональних інструментів зміцнення ресурсного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні в контексті його реформування та децентралізації влади. Відповідно до мети проведено аналіз нормативних документів щодо реформування системи місцевого самоврядування, розглянуто окремі ресурси діяльності органів місцевого самоврядування (фінансові, трудові та інформаційні), визначено сучасний стан забезпеченості органів місцевого самоврядування відповідними ресурсами та надано пропозиції щодо вдосконалення процесів їх формування та використання.

**Виклад основного матеріалу.** Першим значним кроком до очікуваних змін системи місцевого самоврядування стало схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція) [2].

Визначаючи основним принципом проведення реформи процеси децентралізації та закріплення повноважень на місцевому та регіональних рівнях, відповідно до принципу субсидіарності, слід також відзначити необхідність здійснення управлінських впливів з боку держави щодо вирішення питань загальнодержавної компетенції.

Основним надбанням зазначеної концепції є визначення рівнів адміністративно-територіального устрою, а також комплексна постановка проблем та шляхів їх вирішення, враховуючи наявну ресурсну базу та орієнтуючись на соціально-економічну ефективність проведеної реформи.

Розглядаючи організаційну структуру місцевого самоврядування, Концепцією передбачено таку модель розподілу владних повноважень за рівнями (таблиця 1).

*Таблиця 1.*

**Модель реформованої системи організації влади (за рівнями)**

Назва рівня	Органи місцевого самоврядування	Органи державної влади
Рівень регіону	Обласна рада, виконавчий комітет ради	Обласне державне представництво, територіальні підрозділи ЦОВВ
Рівень району	Районна рада, виконавчий комітет ради	Районне державне представництво, територіальні підрозділи ЦОВВ
Рівень громади	Рада громади, виконавчий комітет ради	Територіальні підрозділи ЦОВВ (представники)

Відповідно до зазначеної організаційної структури, розподілено функції органів місцевого самоврядування різних рівнів. До компетенції органів

місцевого самоврядування регіонального рівня віднесено планування регіонального розвитку, транспортна інфраструктура регіонального значення, розвиток культури, спорту та туризму, спеціалізована середня освіта, спеціалізована охорона здоров'я, а також утримання об'єктів спільної власності територіальних громад регіону. Органи місцевого самоврядування районного рівня опікуватимуться питаннями транспортної інфраструктури районного значення, забезпечення надання вторинної медичної допомоги, виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю та утримання об'єктів спільної власності територіальних громад району.

На рівні органів місцевого самоврядування територіальної громади сконцентровано найбільшу кількість повноважень, а саме:

- надання житлово-комунальних послуг населенню;
- планування розвитку територіальної громади;
- місцевий економічний розвиток
- розвиток місцевої інфраструктури;
- вирішення питань землевідведення та забудови території;
- швидка медична допомога та первинна охорона здоров'я;
- середня, дошкільна та позашкільна освіта;
- фізична культура, спорт та культура (зокрема утримання спортивних майданчиків, клубів, бібліотек тощо);
- утримання доріг та організація пасажирських перевезень на території громади;
- забезпечення громадської безпеки (дільничні міліціонери та патрульно-постова служба).

У результаті проведеної реформи за місцевими державними представництвами закріплюються контрольні-наглядові функції:

- координація усіх органів публічної влади в умовах надзвичайного стану;
- координація діяльності територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади;

- контроль за дотриманням законності при наданні населенню адміністративних послуг;

- нагляд за законністю діяльності органів місцевого самоврядування.

Запропонована модель адміністративно-територіального устрою та розподілу повноважень є такою, що водночас відповідає принципам децентралізації, демократизму, самоорганізації та самоврядування, а з іншого боку – передбачає реалізацію загальнодержавної політики на регіональному та районному рівнях. На наш погляд, це дасть змогу врегулювати управлінські впливи для досягнення найбільшого соціального ефекту від управління.

Виходячи із ключових завдань Концепції, розроблено План заходів щодо реалізації Концепції (далі – План заходів) [3]. Серед основних заходів сформульовані необхідні кроки в частині зміцнення ресурсного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, а саме щодо фінансової, матеріальної, інформаційної та організаційної основи місцевого самоврядування.

Ефективність місцевого самоврядування визначається, перш за все, матеріально-фінансовими ресурсами, наявними в розпорядженні муніципальних утворень і складовими у своїй сукупності фінансово-економічні основи місцевого самоврядування. Передача переважної більшості повноважень на нижчі рівні за принципом субсидіарності передбачає їх належне фінансове забезпечення. Отже у плані заходів сформульовано необхідність внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України.

Пропонується досягнути збільшення частки II кошику доходної частини місцевих бюджетів за рахунок:

- податку з доходів фізичних осіб (25%);
- податку на прибуток підприємств (10–25%);
- екологічного податку (частково);
- єдиного та земельного податку (повністю);
- інших податків та зборів.

Окрім того, з метою збільшення доходної бази місцевих бюджетів, вважаємо за доцільне пропонувати чітко врегулювати та здійснювати жорсткий контроль за стягненням окремих місцевих податків та зборів, механізм стягнення яких є непрозорим і неефективним, (наприклад ринковий збір та збір за місця для паркування транспортних засобів). Також економія власних коштів місцевого бюджету має перерозподілятися відповідною радою на фінансування розвитку територіальної громади.

Враховуючи, що саме на місцевому рівні безпосередньо реалізується переважна частина конституційних прав і свобод громадян та надаються основні послуги, гарантовані державою, постає питання щодо забезпечення органів місцевого самоврядування кваліфікованими та професійними посадовими особами, іншими словами – підготовленими кадрами.

У п. 6 Плану заходів сформульовано завдання щодо розроблення навчальних програм для посадових осіб органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад та державних службовців із питань децентралізації фінансової системи, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування та проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади із залученням представників органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, громадських організацій, міжнародної технічної допомоги [3]. Окрім цього, проводяться активні обговорення нового проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», який покликаний створити належне матеріальне утримання службовців, мінімізувати прояви корупції та водночас підвищити вимоги до рівня професійних компетенцій.

На наш погляд, слід приділити більш пильну увагу кваліфікаційному рівню посадових осіб місцевого самоврядування, який характеризується обсягом знань, трудових навичок і вмінь, що обумовлюють здатність посадової особи місцевого самоврядування до праці відповідного обсягу та складності, а також визначають підготовленість до діяльності.

Динаміка кількості посадових осіб місцевого самоврядування, які працюють на відповідних посадах загалом має тенденцію до збільшення, проте рівень кваліфікаційної підготовки посадових осіб залишається досить низьким (рис. 1). Майже третина посадових осіб місцевого самоврядування не мають повної вищої освіти.

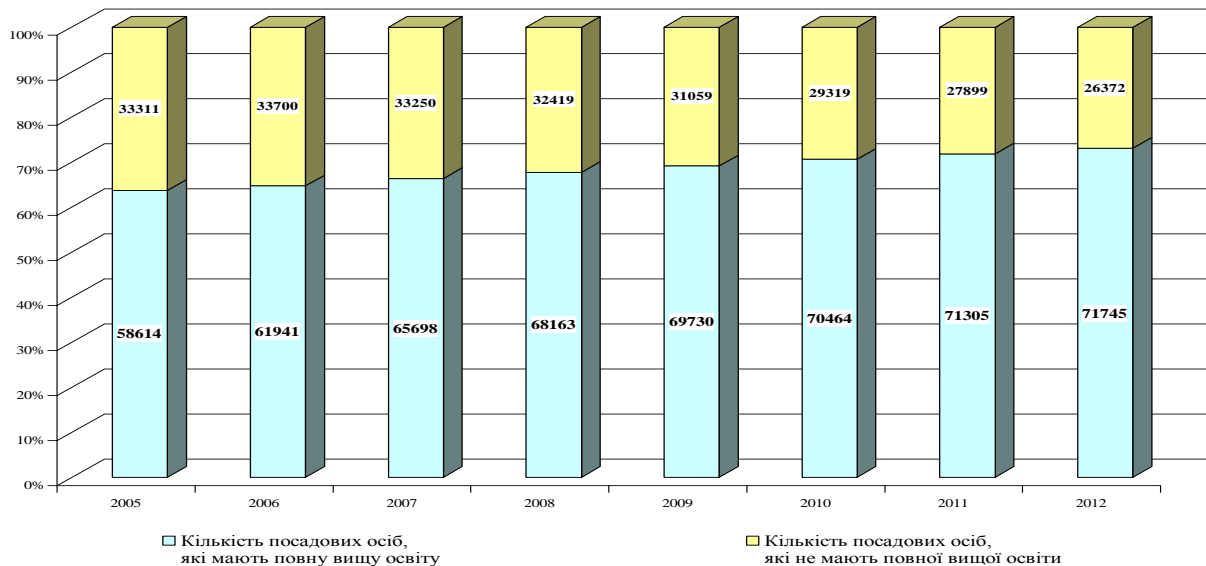


Рис. 1 Динаміка загальної кількості посадових осіб місцевого самоврядування в Україні та інформація про наявність повної вищої освіти

Щодо отримання посадовими особами професійної вищої освіти, слід зазначити негативну динаміку щодо вступу на навчання за професійними програмами підготовки магістрів державного управління. Як приклад, питома вага посадових осіб місцевого самоврядування у загальній кількості осіб, зарахованих на навчання для здобуття освітньо-кваліфікаційного рівня магістра державного управління до ОРІДУ НАДУ при Президентіві України в середньому щорічно складає лише чверть. Переважна більшість із зазначених слухачів – службовці виконавчих органів міських рад. Зовсім поодинокими є випадки отримання професійної освіти депутатами міських, районних та сільських рад. Отже, сучасний стан професійно-кваліфікаційного складу посадових осіб місцевого самоврядування свідчить про зниження їхнього



кваліфікаційного рівня, зокрема через недостатню конкурентоспроможність органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень.

Таким чином, з огляду на значну кількість повноважень, що в результаті проведеної реформи будуть віднесені до компетенції посадових осіб місцевого самоврядування, а також на вимоги нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», вважаємо за доцільне вжити заходів щодо підвищення професійно-кваліфікаційного рівня посадових осіб. Для цього пропонуємо збільшити кількість тематичних семінарів для посадових осіб місцевого самоврядування у регіональних ЦПКК, активізувати направлення посадових осіб на навчання до закладів системи Національної академії державного управління при Президентові України, а також ввести обмеження щодо заміщення керівних посад для осіб, які не мають відповідної професійної кваліфікації (магістр державного управління або магістр державної служби). Особливу увагу слід приділити працівникам сільських та селищних рад, рівень професійної підготовки яких є найнижчим. На наш погляд, розробка та впровадження окремих програм професійної підготовки депутатів місцевих рад також позитивно вплине на загальний рівень забезпеченості місцевих рад якісним кадровим ресурсом.

Діяльність органів місцевого самоврядування на сучасному етапі потребує активної та цілеспрямованої інформатизації з метою підвищення якості їх функціонування.

Це значною мірою залежить від оперативності впровадження й широти застосування новітніх інформаційних ресурсів та технологій.

У тексті Концепції та Плану заходів не передбачається окремих завдань щодо посилення використання інформаційних ресурсів у діяльності місцевого самоврядування, проте, на наш погляд, зазначений вид ресурсів є одним із найважливіших. Це зумовлюється необхідністю забезпечення принципів реформи: публічності інформації, якості надання населенню послуг, відкритості

та прозорості у діяльності органів місцевого самоврядування, а також участі громадськості у питаннях місцевого значення.

Одним із найважливіших інформаційних ресурсів, які використовуються у діяльності органу місцевого самоврядування, є офіційні інтернет-сайти. Як свідчать дослідження, проведені на замовлення Інтернет Асоціації України, кількість користувачів мережею інтернет в Україні постійно зростає. Кількість регулярних користувачів мережі Інтернет досягло 53,4 % до загальної кількості населення України (рис. 2).

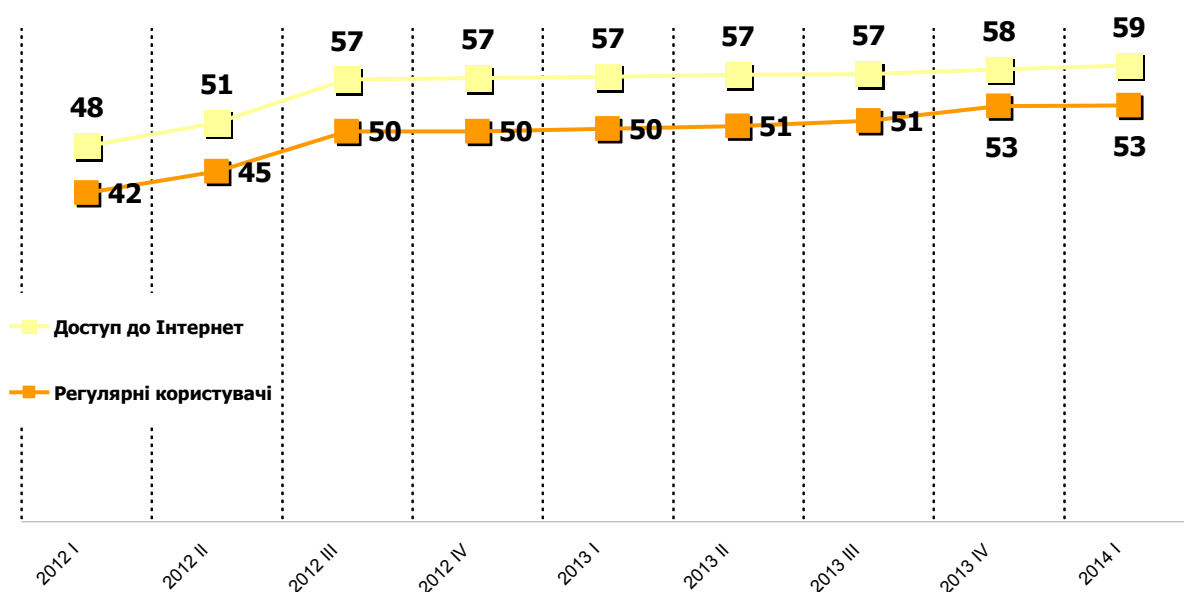


Рис. 2 Динаміка інтернет-аудиторії України \*\*

Для формування дієвих інформаційних ресурсів органів місцевого самоврядування необхідно провести детальний кількісний та якісний аналіз контенту, що розміщується на відповідних інтернет-сайтах, а також уніфікувати їх структуру. Це значно спростить для користувачів процес пошуку необхідної інформації та забезпечить якісну інформаційну підтримку діяльності ради відповідного рівня. Окрім інтернет-сайту, практично всі органи місцевого самоврядування мають у своєму розпорядженні бази даних зі службовою інформацією, масиви напрацьованих документів тощо. Проте розвиток та

\*\* \* за матеріалами сайту Інтернет Асоціації України (<http://www.inau.org.ua>)

ефективне використання зазначених ресурсів гальмується рядом факторів. По-перше, слід зазначити низький рівень комп'ютерної грамотності службовців, застаріле устаткування, відсутність єдиної інформаційної платформи для системи органів місцевого самоврядування. Найбільш важкою ситуація щодо використання інформаційних ресурсів є у селах та селищах з невеликою кількістю жителів.

З урахуванням визначених Концепцією повноважень, які закріплюються на рівні громади, необхідними заходами є розробка або ж вдосконалення вже наявних офіційних Інтернет ресурсів органів місцевого самоврядування базового рівня, навчання відповідного персоналу та інформування населення про можливі форми отримання інформації щодо діяльності органу місцевого самоврядування (з метою активного залучення членів територіальних громад до обговорення проектів рішень, врахування їх думок при прийнятті рішень та найголовніше – для здійснення контролю за виконанням рішень).

**Висновки.** Отже, система органів місцевого самоврядування за наявності належного комплексу повноважень та функцій, передбачених Концепцією, підкріплених відповідним ресурсним забезпеченням, буде у змозі ефективно реалізовувати питання місцевого значення, знижуючи затрати споживачів – членів територіальних громад. Реалізація функцій без делегування, а безпосередньо через виконкоми відповідних рад позбавить органи місцевого самоврядування «номінального існування» та залежності від органу виконавчої влади відповідного рівня. При цьому необхідним є вилучення зі сфери компетенції органів державної виконавчої влади та передача на основі принципу субсидіарності до компетенції органів місцевого самоврядування всього комплексу повноважень, що можуть бути ефективно реалізовані територіальною громадою та її представницькими органами. Безумовно, відповідальність органів місцевого самоврядування має визначатися з урахуванням економічних, фінансових та інших можливостей.

На наш погляд, сформульовані у статті пропозиції щодо можливостей укріплення ресурсного забезпечення діяльності органів місцевого

самоврядування мають враховуватися на етапі планування реформи. Це дасть змогу завчасно передбачити потреби у формуванні комплексу ресурсів для досягнення поставлених Концепцією цілей.

Підсумовуючи, зауважимо, що реформування місцевого самоврядування слід здійснювати виважено, враховуючи вітчизняний та зарубіжний досвід, спираючись не тільки на підтримку політичних сил, а й на рекомендації науковців. Вважаємо за доцільне перед тим, як розпочинати будь-які державні реформи, проводити пілотні проекти у різних регіонах України з метою всебічного врахування їх позитивних та негативних наслідків, реакції об'єктів реформування, а також джерел та обсягів їх фінансування.

Відзначимо, що пошук шляхів та інструментів зміцнення ресурсного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування України для досягнення їх ресурсної автономії залишається актуальним для науковців, практиків та експертів і потребує подальших наукових розробок.

### **Література**

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. // ВВР України. – 1997. – № 24. – С. 170.

2. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014>.

3. Розпорядження Кабінету Міністрів України від від 18 червня 2014 р. № 591-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/591-2014>.

4. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Голос України. – 2010. – № 143.

5. Іжа М. Система регіонального управління: світовий досвід і Україна: монографія / М. Іжа – К., 2011. – 368 с.
6. Куйбіда В. Генеза територіальної організації України : конституційно-правові аспекти / В. Куйбіда, І. Заяць. – Х. ; Белгород : Клуб семейн. досуга, 2010. – 479 с.
7. Куйбіда В. Організаційно-правові аспекти місцевого самоврядування в Україні / В. Куйбіда. – К. : ун-т «Україна», 2011. – 157 с.
8. Панкулич Л. Реформування адміністративно-територіального устрою: досвід держав-членів Європейського Союзу і Україна : автореф. дис. к.політ.н. : 23.00.02 / Л. Панкулич. – К., 2013. – 20 с.
9. Толкованов В. Програми підготовки магістрів у галузі державного управління як дієвий інструмент розвитку людських ресурсів на публічній службі / В. Толкованов // Ефективність державного управління : наук. зб. ЛРІДУ НАДУ. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. – Вип. 34. – С. 358–366.