

*Оксін В. Ю.,**кандидат юридичних наук,**перший заступник директора**Науково-дослідного інституту публічного права*

## ЗАСАДИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

**Анотація.** Стаття присвячена розкриттю окремих засад модернізації публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні. Вказана проблематика у окремих аспектах вже аналізувалась вітчизняними вченими, однак їх наукові роздуми безпосередньо не стосувались предмету даного дослідження, мали суміжний чи дотичний до нього характер.

Автор не поділяє думку законодавця щодо того, що нинішня концепція місцевого розвитку має бути представлена як форма регіонального забезпечення державою сталого соціально-економічного розвитку, як усіх адміністративно-територіальних одиниць країни, так і окремої місцевості за рахунок посилення ролі самоврядної організації вирішення питань місцевого значення. Адже локалізація розвитку має бути першочергово ініційована «знизу до гори». Тобто пріоритет мають мати місцеві програми розвитку територій (місцевості, регіону), а не розробляти на основі загальнодержавної стратегії розвитку, яка є уніфікованим збірником найбільш розповсюджених проблемних питань, що потребують вирішення, оскільки за таких умов дещо обмеженою є спроможність громадян спільно із владою планувати територіальний розвиток.

Відзначено, що найголовніша засада, яка має укорінитись в законодавчих актах України та правореалізаційній діяльності владно-уповноважених суб'єктів полягає у тому, що задля вирішення питань місцевого значення функціонує місцеве самоврядування як форма урегульованості суспільних відносин, коли територіальна громада сама господарює на своїй місцевості, встановлює локальні правила та підпорядковується їм. Водночас основним завданням України визначено забезпечення умов для виникнення локального підприємницького сектору з подальшим його виходом на вищі рівні, аж до міжнародного з максимальним раціональним поєднанням ресурсних можливостей регіону; акумулювання фінансових ресурсів на благо й потреби громади; досягнення максимальної прозорості та відкритості прийняття управлінських рішень (із «ефективною» участю громади до зазначених процесів) місцевого значення.

**Ключові слова:** збалансований розвиток, місцеве самоврядування, місцевий розвиток, публічне адміністрування, розвиток, територіальні громади.

**Постановка проблеми.** Концепція місцевого розвитку в Україні наразі представлена як форма регіонального забезпечення державою сталого соціально-економічного розвитку, як усіх адміністративно-територіальних одиниць країни, так і окремої місцевості за рахунок посилення ролі самоврядної організації вирішення питань місцевого значення.

Ми не зовсім поділяємо таку позицію законодавця, адже локалізація розвитку має бути першочергово ініційована

«знизу до гори». Тобто пріоритет мають мати місцеві програми розвитку територій (місцевості, регіону), а не розробляти на основі загальнодержавної стратегії розвитку, яка є уніфікованим збірником найбільш розповсюджених проблемних питань, що потребують вирішення. За таких умов, на наш погляд, є дещо обмеженою спроможність громадян спільно із владою планувати територіальний розвиток.

Окрім вказаного, зазначена сфера має ряд інших проблемних питань, на розкриття та пошук вирішення яких присвячене дане наукове дослідження.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Вказана проблематика у окремих аспектах вже аналізувалась вітчизняними вченими, однак їх наукові роздуми безпосередньо не стосувались предмету нашого дослідження, мали суміжний чи дотичний до нього характер.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Слід розпочати з того, що світова спільнота досі занепокоєна тим, що влада і громади в Україні не мають достатньо можливостей для спільного планування, узгодження бюджету та реалізації місцевих стратегій розвитку. Такі обмежені можливості створюють ситуацію, за якої місцевим пріоритетам розвитку надається недостатньо уваги і ресурсів; рівень бідності залишається високим, умови життя місцевого населення продовжують погіршуватися, а негативні соціальні тенденції часто залишаються без уваги [1].

У цьому питанні ключове значення відіграє Програма розвитку ООН в Україні. Будучи агентством Організації Об'єднаних Націй, що спеціалізується на питаннях розвитку, ПРООН підтримує стратегічні ініціативи, спрямовані на розвиток потенціалу, аби сприяти всебічному зростанню і сталому людському розвитку. Завдяки партнерству з національними, обласними та місцевими органами влади, громадянським суспільством і приватним сектором, ПРООН прагне підтримати Україну на шляху до подолання бідності, розвитку людського потенціалу, досягнення справедливих результатів, захисту довкілля і просування демократичного врядування [2].

Відповідно до програмних документів проектів ПРООН, загальна мета підходу полягає у створенні сприятливого середовища для забезпечення довгострокового сталого соціально-економічного та суспільного розвитку на місцевому рівні шляхом сприяння ініціативам самоврядування і таким ініціативам, які втілюються місцевими громадами, які робитимуть внесок у загальний розвиток людства й допомагатимуть досягненню Україною Цілей Розвитку Тисячоліття. Шляхом активізації участі людей у місцевих обговореннях нагальних

потреб своїх громад і допомоги у знаходженні та втіленні рішень щодо розв'язання місцевих проблем, проекти ПРООН створюють довіру громадян та посилюють їхню роль у процесі прийняття рішень місцевою владою, сприяють діалогу між громадянами та урядом. Мобілізація громадських ресурсів, покращення порозуміння й співпраці між громадянами, їхніми організаціями і залученими спонсорами та місцевою владою стають підґрунтям для планування довгострокового розвитку [3].

При цьому уже досить тривалий проміжок часу створюються можливості для забезпечення послідовності й узгодженості української національної політики щодо місцевого розвитку з тим, як ЄС втілює свою власну політику місцевого розвитку. ПРООН і ЄС відіграють значну роль у поширенні методів розвитку, орієнтованих на залучення громад, саме в той час, коли це особливо необхідно для (а) підтримки урядових зусиль в оновленні підходів до розв'язання проблем місцевого розвитку в спосіб, що відповідає правилам ЄС; (б) підготовки основи для здійснення довгострокових проектів регіонального розвитку завдяки моментальному отриманню результатів [3].

У цьому напрямі за останні 50 років у розвинутих країнах світу відбулися суттєві зміни в практиці планування розвитку територіальних громад (місцевого розвитку), і ці зміни стосуються трьох напрямків.

1) змінилися рівні відповідальності влади за здійснення планування розвитку територій – територіальні громади взяли практично всю відповідальність на себе за місцеву ситуацію, за рівень якості праці, навчання, відпочинку та життя у громаді;

2) змінилася методологія здійснення процесу управління місцевим розвитком – уся діяльність громад підпорядкована стратегії, яка створюється і виконується громадою і яка реалізовується через перманентну плановану проектну діяльність, підпорядковану стратегії;

3) відбулася зміна суб'єкта управління – міста через партнерство та міжмуніципальне співробітництво почали самостійно розширювати простір свого впливу в регіоні, створюючи місцеві фактори конкурентних переваг, формуючи спільні проекти для зростання конкурентоспроможності (транспортні коридори, індустріальні парки, публічно-приватні партнерства, кластери, тощо) [4, с. 3].

Щоб досягнути таких же результатів, в Україні було ініційовано реалізацію чотирьох проектів ПРООН в Україні: «Програма розвитку та інтеграції Криму», «Чорнобильська програма відродження та розвитку», «Муніципальна програма врядування та сталого розвитку» та «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» [3].

Власне, починаючи з 2008 року ПРООН та ЄС впроваджували проект «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» по всій Україні, включаючи підтримку територій, які межують з зоною конфлікту на сході. З початку роботи, бюджет проекту склав 53.8 млн Євро, з яких ЄС виділив 51 млн євро, а ПРООН – 2,8 млн євро, для впровадження місцевих ініціатив громад. Місцева влада та громадські організації додатково мобілізували понад 23 млн євро на реалізацію цих проектів [5].

Діяльність Проекту була спрямована на відновлення базової соціальної та комунальної інфраструктури в таких пріоритетних сферах діяльності громад, як енергоефективність,

охорона здоров'я, охорона навколишнього середовища та водопостачання [5].

Відповідно до завдань, визначених у статутних проектах ПРООН, які застосовують підхід до місцевого розвитку із залученням громад, ефективність підходу має виявлятися у чітких визначених результатах. Зокрема, підхід за участі громади вважається «ефективним» при виконанні наступних умов: значна частина громади має бути представлена на загальних зборах громади (мінімум 80%); переважна більшість населення має бути залучена до процесу прийняття рішень з будь-яких питань стосовно власної громади. Також має відбуватися широке публічне інформування членів організацій громад про діяльність організацій громад [3]. Це зумовлено з поміж іншого тим, що сьогодні суспільство починає усвідомлювати, що стан економічного розвитку країни прямо залежить від можливості та зацікавленості громад займатися місцевим розвитком у своїй території. Територіальні громади мають перетворитися із об'єкта управління на суб'єкт управління і самостійно формувати свою спроможність. Органи місцевого самоврядування отримують можливості та мотив для належного виконання повноважень [4, с. 5].

Тобто перша й найголовніша засада, яка має укорінитися в законодавчих актах України та правореалізаційній діяльності владно-уповноважених суб'єктів полягає у тому, що задля вирішення питань місцевого значення функціонує місцеве самоврядування як форма урегульованості суспільних відносин, коли територіальна громада сама господарює на своїй місцевості, встановлює локальні правила та підпорядковується їм.

Останні реформаційні новації вітчизняного законодавства закріпили це право та забезпечили його відповідними механізмами реалізації. Вперше в історії незалежної України територіальні громади будуть нести відповідальність за планування свого розвитку та бюджету, за економічний розвиток, залучення інвестицій та розвиток підприємництва. Держава провадить децентралізацію і передає «вниз» більше «податкових ресурсів» та повноважень. Це повинно підвищити відповідальність «місцевих влад» перед своєю громадою та усією країною за розвиток. Звичайно, більший рівень ресурсів, ширші повноваження вимагають глибших знань та ширшого розуміння глобальних процесів, оскільки міста конкурують з іншими містами не лише на національному рівні, а й на глобальному [4, с. 5].

Відповідно сьогодні основне завдання України полягає у забезпеченні умов для виникнення локального підприємницького сектору з подальшим його виходом на вищі рівні, аж до міжнародного з максимальним раціональним поєднанням ресурсних можливостей регіону; акумулювання фінансових ресурсів на благо й потреби громади; досягнення максимальної прозорості та відкритості прийняття управлінських рішень (із «ефективною» участю громади до зазначених процесів) місцевого значення.

Головним тезисом є те, що місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування, в межах закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. При цьому органи місцевого самоврядування відповідають виключно за «питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції».

За таких умов органи місцевого самоврядування виконують виключно завдання, доручені центральними органами влади [6], що априорі не є правильним. Місцеве самоврядування повинне мати можливість самостійного вирішення усіх питань, що стосуються місцевого розвитку, незалежно від того, чи прописана така проблема у законодавчому акті як така, що входить до сфери їх впливу. Розмежування повноважень місцевих та виконавчих органів влади має бути суто договірним, коли у кожному регіоні існують функціональні, ієрархічні та партнерські стосунки між уповноваженими інституціями.

Окремо зазначимо, що місцеве самоврядування, на наш погляд, окрім зазначеного також повинно бути:

1) достатньо фінансово забезпеченим, що передбачає пропорційне співвідношення його бюджетної автономії з видатками на нього із державного бюджету;

2) правозахищеним, тобто мати законодавчі підстави для можливості бути позивачем у суду під час порушення його автономії (посягання на неї) з боку інших суб'єктів влади чи окремими громадянами (їх групами);

3) децентралізованим, тобто зосереджувати у своїх межах максимально широке коло сфери відання задля максимального спрощення громадянам доступу до його діяльності.

Група радників з впровадження державної регіональної політики Програми «U-LEAD з Європою» вважає, що при розробленні Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року важливо поєднати два підходи: секторально-територіальний – визначити територіальну пріоритетність здійснення інвестиційних заходів в межах усіх секторальних політик, які мають суттєвий вплив на розвиток територій, та функціонально-територіальний – на макро- та мікро-рівнях визначити типи територій, які потребують державної підтримки з огляду на особливості їх демографічного розвитку, економічного потенціалу, географічного положення тощо. Для прикладу, на макро-регіональному рівні такими типами територій можуть бути: гірські території Карпат та Криму, узбережжя Чорного та Азовського морів, зони впливу міжнародних транспортних коридорів, прикордонні регіони, прикордонні райони у несприятливих умовах, природно-заповідні території. На мікро-регіональному рівні – міські агломерації, монофункціональні міські поселення, сільські території у несприятливих умовах [7].

Це ще раз підтверджує наявність акценту на розвитку саме регіональних складових території, а не на локальних питаннях розвитку громади.

Дійсно, об'єднавши певну територію за конкретною ознакою ми маємо змогу виділити певні проблемні «зони» їх розвитку. Однак це поверхневі умовиводи, адже до кожної території потрібно підходити унікалізовано – тобто кожна місцевість має власні унікальні особливості, які потребують окремої уваги та індивідуалізованого підходу до оптимізації.

**Висновки.** За результатами розгляду проблематики ми доходимо до логічного висновку, що поєднання локального та регіо-

нального аспекту розвитку української території, що хоч поєднано спільною ідеєю, однак функціонально є не правильним. Мається на увазі, що проголошені орієнтири регіонального розвитку відповідають основних вимог міжнародної спільноти, однак з огляду індивідуалізованого підходу до територій, місцевий розвиток мав би бути виокремлений із «тіні регіонального» як окремий напрям діяльності, що врегульовується іншими актами законодавства, у більшій мірі локальними.

#### *Література:*

1. Проект «Місцевий Розвиток, Орієнтований на Громаду», Фаза-II (МРГ-II). Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй. URL: <https://www.ua.undp.org>
2. Про Програму розвитку ООН в Україні. ПРООН Україна. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/about-us.html>
3. Хуткий Д. Місцевий розвиток за участі громад: результати соціологічного дослідження. СВА. 2011. URL: <http://www.cba.org.ua/en/>
4. Васильченко Г., Парасюк І., Єременко Н. Планування розвитку територіальних громад. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. Асоціація міст України. К., ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 256 с.
5. Десять років підтримки ЄС/ПРООН місцевого розвитку в Україні: підбиваючи підсумки. Портал «Децентралізація». 2017. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/7663>
6. Висновок щодо відповідності національного законодавства України положенням Європейської Хартії місцевого самоврядування. Інститут громадянського суспільства. 2012. URL: <https://www.csi.org.ua/publications/ekspertnyj-vysnovok-shhodo-vidpovidno/>
7. Фінансування у 2018-2019 роках завдань Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. Група радників з впровадження державної регіональної політики Програми «U-LEAD з Європою». 2019. URL: <https://rdpa.regionet.org.ua/340-financing-dsrr?month=9&year=2019>

#### **Oksin V. Modernization principles of public administration local development in Ukraine**

**Summary.** The article is devoted to the disclosure of certain principles of modernization of public administration of local development in Ukraine. This issue in some aspects has already been analyzed by domestic scientists, but their scientific reflections are not directly related to the subject of this study, were related or related to it.

The author does not share the legislator's opinion that the current concept of local development should be presented as a form of regional provision of sustainable socio-economic prosperity, as all administrative-territorial units of the country and individual areas by strengthening the role of self-governing organization. After all, the localization of development must be initiated primarily "from the bottom of the mountain." That is, priority should be given to local development programs of territories (locality, region), and not to be developed on the basis of national development strategy, which is a unified collection of the most common problems that need to be addressed, because in such conditions the ability of citizens development.

It is noted that the most important principle that should be rooted in the legislation of Ukraine and law enforcement activities of authorized entities is that to address issues of local importance, local government functions as a form of public relations, when the territorial community manages its own locality sets local rules and obeys them. At the same time, the main task of Ukraine is to provide conditions for the emergence of the local business sector with its subsequent entry to the highest levels, up to the international with

the maximum rational combination of resource capabilities of the region; accumulation of financial resources for the benefit and needs of the community; achieving maximum transparency and openness of management decisions (with “effective” community participation in these processes) of local importance.

**Key words:** balanced development, development, local development, local self-government, public administration, territorial communities.