



Місцевий розвиток за участі громади

Том 2

Інституційні та прикладні аспекти
управління місцевим розвитком,
орієнтованим на громаду



Місцевий розвиток за участі громади

Том 2

Інституційні та прикладні аспекти
управління місцевим розвитком,
орієнтованим на громаду

Монографія



Підготовку та видання матеріалів монографії здійснено за підтримки проекту «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду», який фінансується Європейським Союзом та співфінансується і впроваджується Програмою розвитку ООН в Україні. Думки, висновки та пропозиції, які містяться у цих матеріалах, належать автору і не обов'язково відображають погляди Європейського Союзу чи ПРООН.



СУМИ
УНІВЕРСИТЕТСЬКА КНИГА
2014

УДК 316.35(477)
ББК 66.3(4Укр)12
М 65

Рекомендовано до друку вченою радою Сумського державного університету
(протокол № 2 від 26.09.2013 р.)

Рецензенти:

Н.І. Гражевська – доктор економічних наук, професор, професор кафедри економічної теорії Київського національного університету імені Тараса Шевченка;
Т.В. Іванова – доктор наук з державного управління, професор, заслужений працівник освіти України, проректор з науково-педагогічної роботи Академії муніципального управління;
О.В. Прокопенко – доктор економічних наук, професор, декан факультету економіки та менеджменту Сумського державного університету.

Колектив авторів: канд. екон. наук Ю.М. Петрушенко (заг. ред., передмова, п. 3.3, 5.1– 5.2, 7.1), д-р держ. упр. О.М. Руденко (п. 1.1– 1.3), канд. держ. упр. С.В. Штурхельський (п. 1.1– 1.3, 3.1– 3.3, 4.1– 4.3, 6.1– 6.3), С.А. Пінчук (п. 1.1– 1.3, 3.1– 3.2, 4.1– 4.3), д-р держ. упр. Л.В. Беззубко (п. 2.1– 2.3), Б.І. Беззубко (п. 2.1– 2.3), д-р держ. упр. М.Х. Корецький (п. 3.1– 3.3), канд. екон. наук О.В. Дудкін (п. 3.3), д-р держ. упр. В.Д. Бакуменко (4.1– 4.3), д-р екон. наук Т.А. Васильєва (п. 5.1– 5.2, 7.1), канд. екон. наук Т.О. Ілляшенко (п. 5.3), канд. екон. наук К.В. Ілляшенко (п. 5.3), Н.В. Котенко (п. 5.4), канд. політ. наук. А.Л. Шинкарук (п. 6.1– 6.3), А.В. Височина (п. 7.1), д-р екон. наук О.В. Длугопольський (п. 7.2), канд. держ. упр. К.В. Плоский (п. 7.3), Л.К. Абрамов (п. 8.1– 8.4), канд. пед. наук Т.В. Азарова (п. 8.1– 8.4), канд. мед. наук В.А. Сміянов (п. 9.1), канд. екон. наук С.В. Тарасенко (п. 9.1), канд. екон. наук О.В. Калініченко (п. 9.2), канд. екон. наук О.Д. Дивнич (п. 9.2), Н.Є. Летунівська (п. 9.3), д-р екон. наук С.В. Леонов (п. 9.4), А.С. Ласукова (п. 9.4), В.А. Омеляненко (п. 10.1– 10.3), канд. екон. наук О. М. Маслак (п. 11.1– 11.3), канд. екон. наук Ю. І. Данько (п. 11.1– 11.3), О. В. Дивнич (п. 12.1– 12.3), канд. екон. наук А. Ю. Якимчук (п. 13.1– 13.3).

Місцевий розвиток за участі громади : монографія : у 2 т. — Суми :
М 65 Університетська книга, 2014.

ISBN 978-966-680-688-1

Том 2 : Інституційні та прикладні аспекти управління місцевим розвитком, орієнтованим на громаду / [за заг. ред. Ю. М. Петрушенка]. — Суми : Університетська книга, 2014. — 368 с.

ISBN 978-966-680-705-5

У другому томі монографії викладено інституційні та прикладні аспекти управління місцевим розвитком, орієнтованим на громаду, приділено увагу економічним та фінансовим складовим соціально-економічного розвитку територіальних громад. Для фахівців з управління соціально-економічним розвитком, державних службовців, представників органів місцевого самоврядування, громадських діячів, викладачів, аспірантів, студентів економічних, управлінських та соціально-гуманітарних спеціальностей.

УДК 316.35(477)

ББК 66.3(4Укр)12

© Колектив авторів, 2014

© ТОВ «ВТД “Університетська книга”»,
2014

ISBN 978-966-680-688-1

ISBN 978-966-680-705-5 (Т. 2)

ПЕРЕДМОВА ІО

І. ІНСТИТУЦІЙНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСТІ ГРОМАДИ У МІСЦЕВОМУ РОЗВИТКУ 12

розділ 1. Інституційне забезпечення безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні України 12

- І.1. Застосування законодавчо закріплених форм
безпосередньої участі громадян у практиці місцевого
самоврядування 12
- І.2. Невнормовані законодавством форми
безпосередньої участі громадян у практиці місцевого
самоврядування 18
- І.3. Використання територіальними громадами України
європейського досвіду безпосередньої участі громадян
у муніципальному управлінні 29

розділ 2. Форми та механізми ефективної взаємодії громади і влади 38

- 2.1. Загальна характеристика взаємодії членів громади
і влади 38
- 2.2. Розвиток нових форм взаємодії членів громади
і влади 47
- 2.3. Участь громадських організацій у процесі розробки
стратегій місцевого розвитку 50

розділ 3. Соціальний капітал територіальної громади: сутність, механізм та інструменти формування і розвитку 62

- 3.1. Залучення громадян до безпосереднього самоврядування
як передумова розвитку соціального капіталу 62
- 3.2. Соціальна мобілізація як механізм формування
соціального капіталу територіальної громади 70
- 3.3. Фонд розвитку громади як дієвий інструмент
формування соціального капіталу територіальної
громади 75

розділ 4. Суспільний діалог в громаді як ефективний механізм прийняття рішень на місцевому рівні 85

- 4.1. Сутність та значення суспільного діалогу на рівні
територіальної громади 85
- 4.2. Впровадження місцевого соціального планування
громаді через механізм суспільного діалогу 90
- 4.3. Методика застосування механізму суспільного діалогу
на рівні територіальної громади 99

- 6 розділ 5. Фінансове забезпечення місцевого розвитку 109
- 5.1. Теоретичні основи формування фінансової бази територіальних громад 109
 - 5.2. Міжнародні стандарти фінансування розвитку місцевих громад 118
 - 5.3. Просторові аспекти формування адаптивного фінансового механізму сприяння розвитку громади 127
 - 5.4. Альтернативні джерела фінансування екологічних ініціатив місцевих громад 143
- розділ 6. Практика місцевого електронного врядування 149
- 6.1. Необхідність створення місцевих електронних ресурсів 149
 - 6.2. Вирішення муніципальних завдань за допомогою електронного врядування 155
 - 6.3. Практика створення муніципальної ІКТ-архітектури 160
- II. ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМ РОЗВИТКОМ, ОРІЄНТОВАНИМ НА УЧАСТЬ ГРОМАДИ 166
- розділ 7. Оцінка ефективності залучення громади у місцевому розвитку 166
- 7.1. Оцінка економічного потенціалу місцевої громади 166
 - 7.2. Роль громади в ефективній реалізації кластерної моделі розвитку регіонального промислового виробництва 172
 - 7.3. Оцінка рівня спроможності місцевої громади до абсорбції міжнародної технічної допомоги 186
- розділ 8. Центр місцевої активності як суспільний інститут розвитку громади 195
- 8.1. Історія створення та функціонування Центрів місцевої активності 195
 - 8.2. Центр місцевої активності, його задачі та функції 203
 - 8.3. Центр місцевої активності і соціокультурне середовище громади 207
 - 8.4. Соціальне партнерство як механізм створення Центрів місцевої активності 214
- розділ 9. Стан соціальної сфери території як фактор місцевого розвитку 225
- 9.1. Механізми впливу громади на розвиток системи охорони здоров'я на регіональному рівні 225
 - 9.2. Соціальна та економічна інфраструктура й громадська діяльність підприємства 233

5.2. Міжнародні стандарти фінансування розвитку місцевих громад

В даний час міжнародні зусилля спрямовані на встановлення єдиних стандартів організації місцевих фінансів, які в повній мірі змогли б відповідати принципам ефективного самоврядування.

У вересні 1985 р. була підписана Всесвітня декларація місцевого самоврядування. Основи побудови фінансів місцевих органів влади викладені в статті 8 цієї декларації «Кошти місцевих органів влади», що складається з 7 пунктів:

- відповідно до пункту 1 декларації місцевим органам влади надається право на відповідні фінансові ресурси, відокремлені від коштів інших рівнів управління, і на вільне розпорядження грошовими надходженнями в межах їх повноважень;
- у пункті 2 зазначено, що розподіл коштів між місцевими органами влади варто здійснювати в розумних пропорціях відповідно до тих завдань, що ними виконуються. Ці кошти повинні надходити регулярно і періодично, щоб забезпечувати безперервну роботу служб і відповідне фінансове планування. У випадку передачі будь-яких нових повноважень відбувається перерозподіл фінансових ресурсів, необхідних для їхнього виконання;
- у пункті 3 відзначається, що адекватна частина фінансових ресурсів місцевих органів влади повинна надходити від місцевих податків, платежів і зборів, рівень яких ці органи зобов'язані встановлювати самостійно;
- пункт 4 визначає, що податки, ставки яких місцеві органи влади мають право збільшувати чи від яких вони одержують гарантовану частину доходів, повинні носити досить загальний і гнучкий характер, щоб давати місцевій владі можливість забезпечувати виконання своїх зобов'язань;
- у пункті 5 проголошується потреба в автономії фінансово найбільш слабких місцевих органів управління в системі фінансового вирівнювання;
- у пункті 6 говориться, що право місцевих органів влади належним чином брати участь у розробці правил, що регулюють загальний пропорційний розподіл перерозподілених коштів, повинне бути чітко визначено;
- відповідно до пункту 7 декларації може бути дозволено надання одноразових субсидій, що асигнуються не для цільового фінансування визначених проектів чи служб. Разом з тим підкреслю-

ється, що надання субсидій не може виправдовувати недоречне втручання в політику, що здійснюється місцевими органами влади в межах їхньої компетенції (Всесвітня, 1994).

Найбільш значимий документ, що робить вплив на розвиток системи місцевих фінансів в Україні – Європейська Хартія про місцеве самоврядування (Європейська, 1990). Європейська Хартія про місцеве самоврядування була прийнята Радою Європи в 1985 р. Основна ідея цього документа – забезпечити і гарантувати незалежність і самостійність органам місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення. В ній також вказано, що така незалежність і самостійність неможлива і немислима без наявності економічних і фінансових ресурсів, що належать органам місцевого самоврядування.

Україна приєдналася до Європейської хартії про місцеве самоврядування в листопаді 1996 р. і взяла на себе зобов'язання забезпечити впровадження в життя встановлених хартією стандартів.

Звичайно універсальної моделі організації фінансів органів місцевого самоврядування, яка може застосовуватися для всіх європейських країн, не існує, тому що в кожній з них є свої власні потреби і рішення. Проте стаття 9 Європейської хартії місцевого самоврядування передбачає деякі загальні принципи, що стосуються фінансових ресурсів місцевих органів влади.

Далі слід розглянути детально кожен пункт статті 9 «Фінансові ресурси місцевих органів влади».

Пункт 1. У рамках державної економічної політики своїх країн місцеві органи влади мають право володіти достатніми власними фінансовими ресурсами, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. Положення даного пункту визначають, по-перше, необхідність наявності власних ресурсів у місцевих органів влади, а, по-друге, – вказують на необхідність вільного розпорядження цими ресурсами.

Пункт 2. Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування повинен відповідати функціям, передбаченим конституцією або законом. Цей пункт закріплює принцип відповідності фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування обсягу їхніх прав і обов'язків, особливо доручених.

Пункт 3. Щонайменше частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону. Таким чином, органи місцевого самоврядування, сформовані на виборчій основі, а отже такі, що діють за дорученнями своїх виборців, роблять реалізацію балансу між рівнем послуг, наданих з

боку органів місцевої влади, і платою за них у вигляді місцевих податків і зборів.

Пункт 4. Фінансові системи, які складають підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, мають достатньо диверсифікований і підвищувальний характер і повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань. Цей пункт надає право формування кожним місцевим органом влади тієї чи іншої моделі місцевої фінансової системи.

Пункт 5. Захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не повинні завдавати шкоди повноваженням, які органи місцевого самоврядування можуть здійснювати в межах своєї власної компетенції. Ці процедури і заходи не повинні обмежувати свободу дій місцевих органів влади в межах власної компетенції. Це положення ставить за обов'язок керівництву країни надавати фінансову допомогу слабким у фінансовому відношенні органам місцевого самоврядування.

Пункт 6. Спосіб одержання коштів, що перерозподіляються, відповідним чином узгоджується з місцевими органами влади. Це положення означає, що кошти, які направляються для забезпечення фінансового вирівнювання, можуть вилучатися і надаватися тільки за згодою відповідних органів місцевого самоврядування.

Пункт 7. В міру можливостей субсидії місцевим органам влади не повинні обмежуватися цільовим призначенням для фінансування окремих проектів. Надання субсидій не повинне скасовувати законодавчих прав місцевих органів влади щодо самостійного проведення політики в межах своєї компетенції. Таке положення підкреслює, що органи місцевої влади самостійно повинні визначати пріоритети й основні напрямки використання фінансових ресурсів.

Пункт 8. З метою одержання позичок для здійснення капіталовкладень місцеві органи влади повинні мати доступ до національного ринку капіталу в межах діючого законодавства. У цьому пункті зазначається, що метою кредитної діяльності органів місцевого самоврядування виступає фінансування інвестицій.

Таким чином, значна частина принципів Європейської хартії щодо місцевого самоврядування про фінанси місцевих органів влади повторює основні положення Всесвітньої декларації місцевого самовряду-

вання. Разом з тим, існують деякі розходження. Наприклад, Всесвітня декларація не містить положень щодо діяльності органів місцевого самоврядування на ринку позикового капіталу, про розмаїтість та гнучкість місцевих фінансових систем. Однак включає положення по фінансовому плануванні в місцевих органах влади, про відокремлення засобів місцевого самоврядування від засобів інших рівнів управління, про місцеві платежі.

Ще одним міжнародним правовим актом, у якому регламентується фінансова діяльність місцевого самоврядування, є Декларація про принципи місцевого самоврядування в державах-учасниках Співдружності Незалежних Держав. Вона була прийнята в 1994 році Міжпарламентською асамблеєю СНД (Декларація, 1993).

Проблеми фінансів місцевого самоврядування викладені в ст. 4 декларації «Економічні основи місцевого самоврядування». Відзначається, що законодавство про місцеве самоврядування може встановлювати права територіальних співтовариств на матеріально-фінансові ресурси, достатні для самостійного здійснення органами місцевого самоврядування покладених на них функцій і повноважень. Населення, що здійснює місцеве самоврядування, доцільно визнати суб'єктом, що володіє, користується та розпоряджається власністю відповідної території (муніципальною, комунальною), і надати йому можливість самостійно і за посередництвом органів місцевого самоврядування розпоряджатися матеріально-фінансовими ресурсами. У декларації підкреслюється, що органи місцевого самоврядування мають право на матеріально-фінансові ресурси, що відповідають їх повноваженням, а також достатні, щоб забезпечувати державні соціальні стандарти для населення. При цьому держава повинна забезпечувати відповідність ресурсів повноваженням органів місцевого самоврядування, встановленим законами. Декларація встановлює право представницького органа місцевого самоврядування самостійно приймати місцевий бюджет. Самостійність місцевого бюджету гарантується державною підтримкою розвитку виробничої сфери через податкову, інвестиційну і кредитну політику, наявністю власних бюджетних доходів і достатнім рівнем закріплених доходів. Вона також забезпечується правом органів місцевого самоврядування визначати напрямки використання бюджетних ресурсів, заборонаю вилучення вільних залишків засобів місцевого бюджету, компенсацією збитків, заподіяних державними органами й органами місцевого самоврядування іншого рівня. Самостійність місцевого бюджету також гарантується стабільністю економічного законодавства.

У той же час слід зазначити, що Декларація про принципи місцевого самоврядування в державах-учасницях СНД проголошує лише частину принципів, декларованих Європейською хартією про місцеве самоврядування. Разом з тим, існують деякі нові положення, що стосуються майнових прав територіальних колективів, необхідності забезпечення стабільності економічного законодавства, заборони на вилучення вільних бюджетних засобів, гарантій на власні і закріплені доходи, державних соціальних стандартів. Ці і деякі інші положення обумовлені особливостями соціально-економічної і політичної ситуації в пострадянських суспільствах, що сформувалися в країнах СНД.

З іншого боку, Декларація в цілому відображає практику становлення економічних засад місцевого самоврядування в Російській Федерації. Позиції, проголошені в декларації, знайшли відображення в законі Російської Федерації «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації».

Незважаючи на близькість Росії до України як за рівнем розвитку, так і за основними особливостями соціально-економічної і політичної ситуації, варто врахувати, що Росія є федеративною державою. Основний принцип побудови органів місцевого самоврядування в державах такого типу – звуження їхніх повноважень і підпорядкування органам федеративного управління. Україна є унітарною державою, отже, повинна орієнтуватися на принципи, що покладені в основу господарювання держав унітарного типу, головний з яких полягає в тому, що органи місцевого самоврядування одержують максимум повноважень і незалежності.

Значний інтерес представляють окремі положення про стандарти побудови фінансів місцевих органів влади, що містять Європейська хартія міст і Європейська декларація прав міст, прийняті в березні 1992 р. (Європейская, 1992).

Європейська декларація прав міст проголошує право громадян міст на фінансові механізми і структури, що дозволяють місцевим органам влади одержувати фінансові ресурси, необхідні для здійснення прав, визначених цією декларацією. До таких прав віднесене право на безпеку, незабруднене і здорове навколишнє середовище, на роботу, житло, свободу пересування, на охорону здоров'я, спорт і дозволя, на культуру, інтеграцію багатьох культур, на якісну архітектуру і фізичне оточення, на узгодження функцій роботи, соціальної активності і життя, на участь у керуванні містом, на економічний розвиток, безперервний розвиток економіки і навколишнього середовища, на послуги і товари, на багатство природи і природні ресурси, на розвиток особистості, на міжміське співробітництво, на рівноправність.

У Європейській хартії міст проголошуються наступні принципи:

1. Місцеві органи влади зобов'язані забезпечувати економічний розвиток своїх районів.

2. Економічний і соціальний розвиток взаємозалежні. Тому турботою місцевої влади є не тільки рівень, але і якість життя.

3. Місто в економічному і соціальному плані є частиною свого регіону і навколишньої території. При розробці своїх планів місцева влада може враховувати взаємини свого міста з усім регіоном.

4. Економічне зростання і розвиток залежать від інфраструктури, достатньої для організації, підтримки і розвитку такого зростання. Обов'язок місцевої влади – виявляти пробіли в діючій інфраструктурі і враховувати їх у планах соціально-економічного розвитку й у пов'язаній з ними політиці, пропозиціях, у стратегії і програмах.

5. Співробітництво між приватним і державним секторами є важливим компонентом у міському економічному зростанні і розвитку. Тому місцеві органи влади повинні співробітничати з приватним сектором, особливо у здійсненні програм професійної підготовки, створенні соціальних служб, відродженні на основі партнерства центральних районів міст.

Таким чином, міжнародна практика підходить до вирішення проблеми формування і управління місцевими фінансами з позиції створення єдиних принципів, методів, форм і стандартів організації фінансів міста. Безумовно, на етапі трансформації економіки України не усі з цих зазначених елементів можуть бути відразу й однозначно використані у вітчизняній практиці, однак їхнє вивчення і критичний аналіз дозволять сформувати для умов України свої особливі, специфічні підходи до вирішення зазначених проблем.

Найважливішим завданням ефективно організації системи місцевих фінансів є побудова її таким чином, щоб у достатній мірі забезпечити надання місцевим органам влади засобів для виконання всіх поставлених перед ними завдань. Разом з тим виникають й інші актуальні питання, такі як, по-перше, визначення необхідності і ступеня залучення органів місцевого самоврядування до вирішення завдання надання комунальних послуг, а по-друге, з'являється проблема вибору найбільш оптимальної моделі фінансування, що враховує як інтереси кінцевих споживачів послуг у даний час (зацікавлених у максимально можливому обсязі і якості одержуваних послуг за мінімально можливою платою), так і інтереси майбутніх поколінь (зацікавлених у якомога меншій заборгованості органів самоврядування, тому що утворена внаслідок проведення непередуманої позикової політики заборгованість ляже тягарем на їхні плечі).

Узгодження протиріччя між необхідністю виділення значних засобів на фінансування послуг комунального характеру, з одного боку, і зниженням фінансового тиску на населення (як дійсні покоління, так і майбутні) з іншого, є дуже складним завданням, що вимагає детального аналізу й обліку безлічі аспектів: соціальних і моральних, правових і економічних, культурних і етичних.

Найбільш обґрунтованим засобом вирішення даної проблеми є застосування способу, заснованого на напрацьованих методиках інших країн, що випробували визначені моделі і шляхи рішення на власному досвіді та одержали визначені результати, що демонструють переваги і недоліки обраних методів.

10–11 жовтня 1996 року в Лісабоні відбулася Конференція європейських міністрів по справах місцевого самоврядування. На ній обговорювалися питання фінансування місцевих органів влади в Європі відповідно до принципів, закладених в Європейській Хартії місцевого самоврядування. Напрямок роботи конференції визначили дві доповіді: одна з них була підготовлена Керівним комітетом місцевих і регіональних органів влади (CDLR), інша – Конгресом органів місцевої і регіональної влади Європи (CLRAE).

У доповіді CDLR викладалися різні підходи до фінансування діяльності місцевих органів влади, і були розкриті їхні переваги і недоліки (Preliminary, 1996).

Доповідь CLRAE базувалася на дослідженнях, проведених серед об'єднань місцевих органів влади в різних країнах-членах Ради Європи. В ній було наведено оцінку сформованої ситуації з точки зору самих органів місцевого самоврядування (Європейська, 2000). Фінансові питання, розглянуті в доповіді CLRAE, стосувалися місцевих податків, зборів і платежів, позик і трансфертів, включаючи фінансове вирівнювання. Одна з глав була присвячена проблемам фінансування місцевих органів влади в країнах перехідного типу, тобто місцевим бюджетам.

Незважаючи на той факт, що управління видатковою частиною місцевого бюджету являє собою найбільш значиме завдання для місцевих органів влади з точки зору виконання покладених на них функцій; формування доходної частини бюджету також є дуже складним фінансовим завданням, вирішення якого уповільнюється в умовах нестачі інвестиційних ресурсів у країнах з перехідною економікою.

Таким чином, в рамках вивчення закордонного досвіду управління фінансами міста першочергове значення мають питання формування доходної частини місцевих бюджетів і проблеми підвищення ефективності функціонування механізмів фінансування місцевих органів влади.

Перш ніж перейти до детального розгляду закордонного досвіду реалізації фінансових аспектів діяльності місцевих органів влади, варто зупинитися на визначенні взаємозв'язку «функції-повноваження» для органів місцевого самоврядування у фінансовій сфері в контексті можливості їхньої участі в управлінні соціально-економічним розвитком території і надання комунальних послуг. Можливі варіанти вирішення цього питання запропоновано в доповіді CDLR.

Стаття з Європейської Хартії місцевого самоврядування, на базі якої створено доповідь, передбачає, що місцеві органи влади повинні мати право регулювати діяльність і управляти значною частиною суспільних служб. Зокрема, вони можуть брати участь в економічній діяльності підприємств державного сектора разом з урядом країни. Ця діяльність торкається три сфери: стабілізація, перерозподіл і виділення ресурсів. Однієї з причин того, що місцеві органи влади не можуть грати значної ролі в стабілізаційній діяльності державного сектора (регулювання інфляції, рівня зайнятості й економічного росту), автори доповіді CDLR називають неможливість відсутність можливості передачі їм великої кількості відповідних інструментів. Наприклад, місцеві органи влади не мають власної валюти, що не дозволяє їм використовувати важелі грошово-кредитної політики чи політики валютного обміну. Можливості для проведення активної антициклічної фінансово-бюджетної політики муніципальної влади також сильно обмежені. Крім того, використання класичних макроекономічних важелів, застосовуваних на загальнодержавному рівні, в умовах місцевих органів влади обмежено невеликим розміром підконтрольних територій, внаслідок чого будь-які досягнуті макроекономічні результати будуть поширюватися на інші населені пункти. До проблем, пов'язаних з участю органів місцевої влади в перерозподілі фінансових ресурсів, відноситься можливість міжрайонної міграції, що дуже уповільнить проведення власної незалежної політики з боку окремих територіальних утворень. Таким чином, якщо даний район здійснює менш жорстку політику перерозподілу в порівнянні з іншими районами, з часом таким територіальним утворенням доведеться реалізовувати менш масштабні програми незалежно від бажання проживаючого там населення.

Відповідно до доповіді CDLR, нарівні з великою кількістю проблем, пов'язаних з участю місцевих органів влади в програмах стабілізації і перерозподілу, їх виникає набагато менше під час забезпечення населення органами місцевої влади послугами. В той же час питання про можливість допуску місцевих органів влади до участі в наданні комунальних послуг є дискусійним. З одного боку, наявні деякі переваги в

існування більш ніж одного рівня влади, а з іншого, переваги існують і у передачі права на реалізацію багатьох видів публічних послуг на більш низькому управлінському рівні.

Можна навести наступні аргументи на користь наявності більш, ніж одного рівня влади:

наявність більшого числа рівнів влади означає, що виборці мають більше можливостей для голосування і більше можливостей висловити свою думку;

наявність більшого числа рівнів влади означає, що кожному обраному представнику приходится контролювати меншу кількість служб і чиновників;

наявність більшого числа рівнів влади може допомогти виборцям оцінити вартість послуг, наданих різними рівнями, однак це буде можливо, якщо можна відстежити розмір оподаткування кожного з них і точно співвіднести його з витратами даного рівня (Preliminary, 1996).

У свою чергу, дозвіл більш низьким владним рівням надавати споживачам деякі комунальні послуги має також ряд переваг:

можливість диференціювання якості і кількості наданих послуг у різних територіальних утвореннях відповідно до потреб місцевого населення. Цю перевага місцевих органів влади викладено в статті 4 Європейської Хартії місцевого самоврядування;

право громадян, невдоволених наданими послугами за місцем проживання, на його зміну;

стимули до проведення експериментів і впровадження нововведень в сфері послуг, що допомагає якісно підвищити їхній рівень (Preliminary, 1996).

З іншого боку, у доповіді CDLR стверджується, що не завжди варто довіряти місцевим органам влади функції надання загальнонаціональних послуг, оскільки:

місцеві органи влади можуть не взяти до уваги наслідки надання ними послуг, що виникають по відношенню до населення інших районів;

місцеві органи влади можуть бути занадто малі для того, щоб скористатися перевагами масштабних економічних проектів, з якими пов'язане надання деяких послуг (Preliminary, 1996).

Крім того, на місцеві органи влади можуть бути покладені агентські функції. Вони можуть не тільки самостійно надавати та здійснювати предметний контроль за сферою надання послуг, але і виконувати зазначену діяльність в інтересах центрального уряду на агентській основі. Важливо розрізняти дійсно місцеві послуги і послуги, здійсню-

вані на агентській основі, тому що останні вимагають інших фінансових механізмів, ніж при наданні виключно місцевих послуг муніципальною владою.

5.3. Просторові аспекти формування адаптивного фінансового механізму сприяння розвитку громади

Управління розвитком будь-якої складної системи, а особливо у випадках, коли мова йде про адміністративно-територіальні утворення потребує чіткого розуміння не тільки структури такої системи, кількості і якості зв'язків між окремими її ланками, але і, перш за все, однозначного розуміння термінологічної бази, що застосовується в процесі пізнання закономірностей розвитку об'єкта дослідження. Саме чітке тлумачення термінології дозволяє коректно встановити об'єкт і предмет дослідження та визначає в певному розумінні ефективність результатів самого дослідження.

Послідовне та об'єктивне з'ясування ролі та значення «якості життя населення», як інтегрального показника ефективності задоволення потреб громади, вимагає першочергового з'ясування змістовної складової таких понять, як «сталій розвиток» та «інтереси громади».

Зважаючи на сказане вище, нами пропонується спочатку внести певну конкретику у розуміння змісту терміну «розвиток», а вже потім на базі отриманих теоретичних узагальнень перейти до аналізу критеріїв ефективності розвитку із наступною формалізацією потреб громади в цілому, та людини зокрема.

Як філософська категорія «розвиток» є незворотною, чітко спрямованою та закономірною зміною матеріальних та ідеальних об'єктів, що приводить до виникнення нової якості. При цьому тільки одночасна наявність всіх трьох зазначених властивостей виділяє процеси розвитку серед інших типів змін: оборотність змін характеризує процеси циклічного відтворення постійної системи функцій; відсутність закономірності є характерним для випадкових процесів катастрофічного типу; за відсутності спрямованості зміни не можуть накопичуватися, і тому процес втрачає характерну для розвитку єдину, внутрішньо взаємозалежну лінію (БСЭ, 1971).

Як соціально-економічна категорія розвиток являє собою процес реорганізації та переорієнтації всієї економічної і соціальної системи, що включає якісні зміни в інституціональній, соціальній і адміністративній структурах суспільства.

На ранніх етапах еволюції людського світогляду поняття розвитку багато в чому було тотожним поняттю прогресу. При цьому осно-

Наукове видання

Васильєва Тетяна Анатоліївна
Леонов Сергій В'ячеславович
Петрушенко Юрій Миколайович та ін.

МІСЦЕВИЙ РОЗВИТОК ЗА УЧАСТІ ГРОМАДИ

Монографія

Том другий

**Інституційні та прикладні аспекти управління
місцевим розвитком, орієнтованим на громаду**

Головний редактор В.І. Кочубей
Дизайн обкладинки і макет Д. Растворцев
Технолог Грищенко Є.В.

Підписано до друку 14.05.2014
Формат 60x84 1/16. Папір офсетний. Гарнітура Ньютон.
Друк офсетний. Ум. друк. арк. 21,5. Обл.-вид. арк. 23,4.
Тираж 500 прим. Замовлення № Д14-06/01

Відділ реалізації
Тел./факс: (0542) 65-75-85
E-mail: info@book.sumy.ua

ТОВ «ВТД «Університетська книга»
40009, м. Суми, вул. Комсомольська, 27
E-mail: publish@book.sumy.ua
www.book.sumy.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 489 від 18.06.2001

Надруковано на обладнанні ВТД «Університетська книга»
вул. Комсомольська, 27, м. Суми, 40009, Україна
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 489 від 18.06.2001