

ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПРИ РОЗРОБЦІ, ЗАТВЕРДЖЕННІ, РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЕКТІВ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

КРОЛЕНКО Дмитро Юрійович - аспірант кафедри адміністративного права Харківського національного університету внутрішніх справ

В статье исследуются особенности деятельности органов местного самоуправления при разработке, утверждении, реализации, а также контроле за выполнением проектов регионального развития. Рассмотрены вопросы компетенции и полномочий органов местного самоуправления в условиях реформирования законодательства в данной сфере. Подробно освещено понятие планирования и отмечена необходимость поэтапного подхода к осуществлению проектов регионального развития. Уделяется внимание особенностям контроля за исполнением проектов регионального развития, в том числе путем оценки и мониторинга действий должностных лиц органов и организаций, на которых возложены обязанности по выполнению проектов регионального развития.

Ключевые слова: местное самоуправление, разработка, планирование, контроль, проект регионального развития, законодательство, реформирование, мониторинг.

Постановка проблеми

Основна частина питань, присвячених діяльності органів місцевого самоврядування, пов'язана із реформування і демократизацією законодавства, що регулює вказану сферу, а саме: децентралізацією державної влади. Місцеве самоврядування нині розглядається як право територіальної громади безпосередньо брати участь у житті регіону. Основною силою у виникненні нових поглядів на діяльність органів місцевого самоврядування в Україні є кардинально

новий підхід держави до перерозподілу коштів і матеріальних ресурсів між регіонами. Визначення самого поняття «місцевого самоврядування» є важливим, адже таким чином ми встановлюємо його роль і призначення в системі управління та значення для населення територіальних громад. Завдяки органам місцевого самоврядування створюється реальна можливість населення територіальної громади вирішувати питання місцевого значення, що впливають як на життя окремого громадянина, так і на управління державного рівня.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Основні аспекти державного управління в цілому та діяльність органів місцевого самоврядування у здійсненні завдань, направлених на розвиток регіонів досліджено О. М. Бандуркою. Історичні витоки появи і функціонування місцевого самоврядування детально висвітлює О. О. Петришин. Проблематику автономності органів місцевого самоврядування висвітлює Токвиль Алексис. Механізм реалізації функцій місцевого самоврядування досліджує А. А. Уваров. Міжнародний досвід у сфері розробки і введення в дію проектів регіонального розвитку аналізує у своїх наукових роботах О. Бабінова.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

У поєднанні перелічених практик наукових та науково-практичних досліджень

зарубіжних та вітчизняних науковців залишаються відкритими питання, що постають перед органами місцевого самоврядування при розробці, затвердженні проєктів регіонального розвитку, а також контролі за їх виконанням, а саме: необхідність індивідуального підходу до розробки і планування проєктів регіонального розвитку конкретного регіону, прогалини в законодавстві, щодо встановлення відповідальності посадових осіб, на яких покладено функції щодо виконання проєктів регіонального розвитку та ін.

Таким чином, метою дослідження є висвітлення основних проблем необхідності впорядкування діяльності органів місцевого самоврядування при розробці, затвердженні, реалізації проєктів регіонального розвитку, а також контролі за їх виконанням, у тому числі вирішення питання має здійснюватися на державному рівні, шляхом удосконалення законодавства.

Виклад основного матеріалу

Характерною рисою сучасної юридичної науки є розмаїття підходів до визначення поняття місцевого самоврядування, виокремлення великої кількості різноманітних моделей та систем місцевого самоврядування, а також теорій (концепцій) походження місцевого самоврядування. З одного боку, це сприяє розширенню методів, інструментарію дослідження у зазначеній сфері загалом. З іншого боку, вітчизняна юридична наука й досі оперує поняттям місцевого самоврядування, яке визначене у законодавстві України та Європейській хартії місцевого самоврядування, як визначальними, попри те, що дефініції, які в них містяться, відображають різні теорії походження місцевого самоврядування. Зазначені особливості розвитку юридичної науки у сфері вивчення проблем місцевого самоврядування відображаються й на розмаїтті поглядів та підходів до подальшого розвитку та реформування цього інституту в Україні [1, с. 117].

Щодо необхідності самостійності й автономності органів місцевого самоврядування впродовж значного періоду часу точаться суперечки та кардинально змінюються дум-

ки як вітчизняних, так і зарубіжних учених. А. де Токвіль наголошує, що народ, як джерело влади, здійснює останню безпосередньо в громаді, яка є незалежною від держави і поступається їй лише частиною цієї незалежності [2, с. 92]. Натомість Ш. Фур'є писав, що центральна влада не має права втручатися у внутрішнє життя таких автономних соціальних утворень, як «фаланги», які в майбутньому слугуватимуть основою соціального прогресу суспільства [3].

Доречним на думку автора дослідження, є те, що в ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування» [4], серед елементів системи органів місцевого самоврядування зазначено органи самоорганізації населення. Це означає, що держава на законодавчому рівні не лише підтримує можливість громадян брати участь у місцевому та регіональному управлінні, а й наголошує на необхідності створення громадських об'єднань. Крім того, наприклад, місцевий референдум – це форма вирішення територіальною громадою питань місцевого значення, також закон передбачає проведення загальних зборів за місцем проживання. Органи місцевого самоврядування – це ніщо інше, як можливість громади певної територіальної одиниці прямо чи опосередковано – через уповноважених осіб, вирішувати питання місцевого значення. Найбільш важливим та актуальним є питання, що стосуються фінансового і матеріального забезпечення територіальних громад. Це суттєво впливає на побудову прогнозів та розробку проєктів регіонального розвитку, адже від розподілу коштів залежить реалізація короткострокових і довгострокових планів. Так, ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування» закріплено: «Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад». Існує чимало протиріч серед науковців і практиків стосовно вказаного питання, адже розумно та раціонально розподілити кошти певної тери-

Кроленко Д.Ю. - Особливості діяльності органів місцевого самоврядування...

торіальної громади може лише населення, делегувавши свої повноваження органам місцевого самоврядування. До того ж статтею 17 вищевказаного закону передбачено, що «органи місцевого самоврядування при здійсненні повноважень у сфері контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення, можуть проводити перевірки на підприємствах, в установах та організаціях, що перебувають у комунальній власності відповідної територіальної громади». Однак, на практиці виявляється, що такі контролюючі функції мають здійснюватися більш жорстко, систематизовано та мають керуватися державою. Дуже часто регіон у значній мірі не отримує коштів до бюджету через неналежну сплату податків приватними підприємствами, установами, організаціями (шляхом заниження дійсної заробітної платні працівників «заробітна плати в конвертах», неофіційне працевлаштування тощо). Наприклад, приватна клініка, що надає послуги з охорони здоров'я, сплачуючи податки, зазначає про лише часткову зайнятість персоналу, таким чином, до місцевого бюджету не надходить значна частина коштів.

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 тягара, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не повинні звужувати свободу дій органів місцевого самоврядування в межах власної відповідальності.

Законодавець формулює функції органів місцевого самоврядування, закріпивши їх у розділі III «Організаційно-правова основа місцевого самоврядування» Закону України «Про місцеве самоврядування» [4]. А. Уваров [5, с. 321] зазначає: «У широкому розумінні механізм реалізації функцій місцевого самоврядування включає в себе як елементи, які мають певні публічно-владні повноваження, необхідні для реалізації функцій місцевого самоврядування, так і елементи, які є безпосередніми виробниками товарів і послуг, пов'язаних зі змістом цих функцій.

Виходячи з функціональної значущості, механізм реалізації функцій місцевого самоврядування складають такі елементи: правотворчі органи місцевого самоврядування, населення муніципального утворення, уповноважене приймати рішення нормативно-правового характеру; правозастосовні органи та посадові особи місцевого самоврядування; муніципальні органи та організації, що забезпечують організаційно-технічні умови функціонування муніципальних структур влади, муніципальних установ та підприємств; матеріально-фінансова основа діяльності місцевого самоврядування; муніципальні установи та підприємства, які надають відповідні послуги населенню».

На думку автора дослідження, діяльність органів місцевого самоврядування повинна бути заснована саме на плануванні та поетапній постановці завдань, направлених на задоволення соціально-економічних, культурних, екологічних та інших потреб конкретного регіону. Необхідність безпосередньої участі органів місцевого самоврядування у розробці, реалізації та контролі за виконанням проектів регіонального розвитку передбачено Законом України «Про місцеве самоврядування» [4], в тому числі п. 22 ч. 1 ст. 26 встановлено, що до повноважень сільських, селищних, міських рад входить: затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування. В ч. 1 ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування» [4] зазначено, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать власні (самоврядні) повноваження, а саме: підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання; подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм; забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів. Крім того, розробка і затвердження проекту місцевого бюджету

залежить від побудови та планування проектів регіонального розвитку органами місцевого самоврядування, адже саме такі проекти передбачають залучення коштів місцевого бюджету конкретного регіону, впливають на розподіл матеріальних ресурсів у регіоні. Так, вищевказаним законом, а саме: п. 22 ч. 1 ст. 26 передбачено, що до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад входить розгляд прогнозу місцевого бюджету, затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету.

Слід відмітити, що проект являє собою не повторюваний раніше захід. Virізняється своєю унікальністю, хоча може містити в собі попередній досвід у певній галузі, однак передбачає якісно новий підхід до вирішення конкретного питання. Проект регіонального розвитку має бути направлений на вирішення найбільш значущих проблем суспільства, громади, вирішувати питання економічного, соціального, культурного, екологічного, освітнього характеру. Для реалізації проектів регіонального розвитку можуть залучатися ресурси та послуги, що відповідно до міжнародних договорів надаються на безоплатній та безповоротній основі з метою підтримки місцевого та державного розвитку.

Запорукою успішної реалізації проектів регіонального розвитку є контроль за кожним етапом виконання таких проектів. Так, при реалізації проекту здійснюється аналіз та проводиться паралель між поставленими завданнями та етапами їх здійснення, при цьому враховується ступінь і якість виконання, відрізок незавершеної роботи та причини перешкод, що виникли на шляху до досягнення кінцевого результату. Донору та надавачу фінансових ресурсів важливо знати параметри реалізації проекту, в тому числі стан виконання завдання у конкретний момент, поточні зміни складових проекту (які кошти вже були витрачені, скільки коштів знаходиться у резерві), зміни у проекті мають відповідати заздалегідь побудованому плану. Також при контролі за виконанням проектів регіонального розвитку можна виявити нові ризики та фактори, що можуть вплинути на строки реалізації

проекту, матеріальні витрати у порівнянні із базовим проектом. Виходячи з цього, подальші дії корегуються, уточнюються, вносяться на розгляд нові пропозиції, щодо конкретного проекту. Такі зміни і доповнення можливо внести лише при погодженні із надавачем фінансових ресурсів.

Для встановлення контролю за виконанням проектів регіонального розвитку необхідно встановити індикатори визначення правильності і своєчасності виконання завдань, пов'язаних із реалізацією такого проекту. У сучасних умовах розвитку інформаційних технологій можливий моніторинг та контроль із застосування спеціально створених комп'ютерних програм, направлених на відстеження результатів дій органів уповноважених на виконання завдань проектів регіонального розвитку, затрачених коштів, а також інших показників звітності. Стало можливим відстеження стану виконання робіт у реальному часі, а також передача візуальної інформації.

Автор дослідження вважає, що доцільним було б на законодавчому рівні закріпити певний перелік конкретних методів та засобів контролю за виконанням проектів регіонального розвитку. Завдяки цьому стане можливим застосовувати більш жорсткі вимоги для реалізації проектів регіонального розвитку, що стосується затраченого часу та матеріальних ресурсів. Крім того, необхідно встановити відповідальність сторін за вчинення або невчинення дій, що спричинили зміни, порушення чи зрив проекту регіонального розвитку. Це дозволить знизити рівень корупції на регіональному та державному рівні, а також мінімізує ризики зловживання владою і службовим становищем. Обґрунтованим є те, що органи місцевого самоврядування повинні здійснювати контроль за виконанням проектів регіонального розвитку, адже вони приймають рішення про виділення коштів та матеріальних ресурсів із місцевого бюджету конкретного регіону, сприяють залученню коштів благодійних та міжнародних організацій, а також залучають спеціалістів та фахівців певних галузей діяльності в рамках реалізації проектів регіонального розвитку. Наприклад, відповідно до ч. 7 ст. 27 Зако-

АНОТАЦІЯ

У статті досліджуються особливості діяльності органів місцевого самоврядування при розробці, затвердженні, реалізації, а також контролі за виконанням проектів регіонального розвитку. Розглянуто питання компетенцій та повноважень органів місцевого самоврядування в умовах реформування законодавства у даній сфері. Детально висвітлено поняття планування та наголошено на необхідності поетапного підходу до здійснення проектів регіонального розвитку. Приділяється увага особливостям контролю за виконанням проектів регіонального розвитку, в тому числі шляхом оцінки та моніторингу дій посадових осіб органів та організацій, на яких покладено обов'язки по виконанню проектів регіонального розвитку.

Ключові слова: місцеве самоврядування, розробка, планування, контроль, проект регіонального розвитку, законодавство, реформування, моніторинг.

SUMMARY

The article explores the peculiarities of the activities of local self-government bodies in the development, approval, implementation, as well as control over the implementation of regional development projects. Issues of competence and authority of local self-government bodies in the context of reforming the legislation in this area are considered. The concept of planning is elucidated in detail and the need for a phased approach to implementation of regional development projects is emphasized. Attention is paid to the peculiarities of control over the implementation of regional development projects, including by assessing and monitoring the actions of officials of bodies and organizations in which responsibilities are assigned for the implementation of regional development projects.

Key words: local self-government, development, planning, control, regional development project, legislation, reform, monitoring.

ну України «Про місцеве самоврядування» [4], до повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку відноситься: залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст, координація цієї роботи на відповідній території.

Висновки

На думку автора дослідження, незважаючи на те, що Україна орієнтується на міжнародні стандарти у побудові діяльності місцевого самоврядування, в тому числі при розробці та реалізації проектів регіонального розвитку, існують невирішені проблеми, пов'язані з умовами, в яких відбуваються такі зміни. Крім того, на практиці відсутній момент поступовості прийняття управлінських рішень відносно якісно нових змін у діяльності місцевого самоврядування. Бюрократичний підхід до запровадження проектів регіонального розвитку, а також інших планових заходів конкретного регіону, не дозволяє їх у повній мірі реалізовувати.

Література

1. Волошина Я. Місцеве самоврядування: теорії походження та їх реалізація / Я. Волошина // Підприємництво, господарство і право. – № 3. – 2018. – С. 117-122
2. Токвиль Алексис де. Демократия в Америке / [пер. с фр. В. П. Олейника, Е. П. Орловой и др.]. – М.: Прогресс, 1992. – 554 с
3. Волгин В. П. Сборник работ «Очерки истории социалистических идей с древности до конца XVIII в. / В. П. Волгин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://istmat.info/files/uploads/27203/essays_on_the_history_of_socialist_ideas_volgin_v-p_1976.pdf
4. Про місцеве самоврядування: Закон України від 23 травня 1997 року № 280/97 ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
5. Уваров А. А. Механизм реализации функций местного самоуправления /- А. А. Уваров // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы: материалы международной науч. конф. (Москва, 7-9 апреля 2005 г.) / под ред. С. А. Авакяна. – М., 2006.