

УДК 351

П. В. ВОРОНА

**МЕХАНІЗМИ ВПЛИВУ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
НА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНУ
(на досвіді Полтавської області)**

Розглянуто механізми впливу органів місцевого самоврядування на соціально-економічний розвиток регіону через прийняття регіональних і комплексних програм та здійснення радами контролюючих функцій.

The mechanisms of influence of organs of local self-government are examined on socio-economic development of region through acceptance of the regional and complex programs and realization of supervisory functions advices.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, регіональні програми, комплексні програми, програми соціально-економічного розвитку, місцеві бюджети, розпорядники коштів.

Як невід’ємна і складова частина процесу демократизації українського суспільства органи місцевого самоврядування дедалі відіграють провідну роль у суспільному житті, особливо житті як регіонів, так конкретних територіальних громад. Місцеві ради, їх депутатські корпуси вирішують питання місцевого значення в межах Конституції та законів України, самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування. У практику життєзабезпечення сіл, селищ, міст, районів та областей потрібно впроваджувати кращу набуту практику, сучасні форми і методи ведення ефективної регіональної політики. У зв’язку з тим, що до цього часу не вдалося чітко та однозначно розмежувати компетенцію органів місцевого самоврядування та виконавчої влади, адже їх предмет відання по суті визначено майже однаково, то нині виникають часті конкуренції компетенцій, невиправдані втручання органів державної влади до самоврядування [1, с. 3–17]. Відповідно до Конституції України, саме органи місцевого самоврядування відповідають за місцевий розвиток і мають володіти певним інструментарієм для реалізації своїх повноважень.

Якщо говорити про механізми впливу органів місцевого самоврядування на соціально-економічний розвиток регіону, то, перш за все, варто наголосити на практиці прийняття регіональних і комплексних програм.

Порядок формування, фінансування і моніторингу виконання регіональних (комплексних) програм затверджено рішенням дев’ятого сесії Полтавської обласної ради п’ятого скликання (від 27 січня 2009 р.) і прийнятий з метою підвищення ефективності формування та реалізації в області регіональних і комплексних програм, цільового та ефективного використання коштів, спрямованих на їх виконання, організації контролю та звітності про їх виконання [2].

Регіональна програма – це комплекс взаємопов’язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв’язання найважливіших проблем розвитку області або окремих галузей економіки області, здійснюються з використанням коштів обласного бюджету (загального або спеціального фонду) та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням. Вона не повинна мати аналогів, а заходи програми не повинні дублюватися іншими регіональними (чи комплексними) програмами. У випадку, якщо програма передбачає залучення коштів декількох місцевих бюджетів і (або) передбачення виконання напрямків, які будуть фінансуватися за кількома кодами функціональної класифікації видатків бюджету, така програма вважається комплексною. Районні (міські) програми, прийняті на виконання комплексної програми, вважаються її складовими.

Регіональна (комплексна) програма розробляється з метою вирішення проблем розвитку окремої галузі чи території, забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, а також координації діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв’язання найважливіших проблем у випадку, якщо зазначені проблеми не можуть бути розв’язані у процесі їх поточної роботи.

Основні критерії, яким повинні відповідати програми, такі: відповідність програми стратегічним напрямкам розвитку області; очікуваний результат виконання заходів на прогностичний рік; позитивні тенденції щодо виконання результативних показників програми та ефективності реалізації програми в попередні бюджетні періоди; можливість залучення додаткових коштів на виконання програми за рахунок інших джерел фінансування. Програма розробляється за сукупності таких умов:

- мета програми відповідає пріоритетним напрямкам розвитку області;
- існування проблеми, розв’язання якої неможливе у процесі поточної роботи та потребує вкладень бюджетних коштів, координації діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій;
- можливості місцевого бюджету забезпечити виконання програми.

Розроблення програм та основні етапи їх виконання такі:

Перший. Ініціатор програми готує пропозиції щодо її необхідності та подає їх управлінню економіки та фінансовому управлінню державної адміністрації, які протягом семи робочих днів готують висновки про доцільність розроблення проекту програми та можливість її виконання за рахунок місцевого бюджету.

Другий. У разі отримання позитивного висновку, ініціатор розроблення програми готує проект розпорядчого документу державної адміністрації (розпорядження, протокол доручень, спільне рішення тощо) про підготовку проекту програми, в якому визначаються розробник, відповідальний виконавець програми та терміни її підготовки і разом із висновком управління економіки та фінансового управління обласної державної адміністрації подає голові державної адміністрації на підпис.

Виконавцем програми може бути тільки юридична особа, що має окремий рахунок та бухгалтерський баланс. Ініціатором розроблення програми, її розробником і відповідальним виконавцем може бути як один і той же місцевий орган виконавчої влади, територіальний орган міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади, так і різні органи влади та місцевого самоврядування. Розробник програми самостійно або спільно з іншими структурними підрозділами державної влади або органів місцевого самоврядування, науковцями, підприємствами, установами та організаціями, які зацікавлені у прийнятті та реалізації програм (співрозробники програми) готує проект програми на розгляд сесії місцевої ради.

Основними етапами розроблення та виконання регіональної програми є такі: експертиза проекту програми, подання бюджетних запитів, включення програми до щорічних програм соціально-економічного розвитку, контроль за її виконанням, щорічні звіти про результати виконання програми на сесії ради чи на комісіях, погодження пропозицій щодо внесення змін до програм, підготовка та опублікування в офіційних друкованих виданнях звіту про результати виконання програми та її результати (рис. 1). Детальніше про деякі з цих етапів. Підготовка та оцінка щорічних звітів про результати виконання програми (а в разі потреби – проміжних звітів) – це здійснення обґрунтованої оцінки результатів виконання програми та розробка пропозицій щодо доцільності продовження тих чи інших заходів, включення додаткових заходів і завдань, уточнення результативних показників, обсягів і джерел фінансування, переліку виконавців, строків виконання програми та окремих заходів і завдань. Заслуховування щорічних (проміжних) звітів на сесіях місцевих рад, у т.ч. погодження пропозицій щодо внесення змін до програм відбувається на спільних засіданнях постійних комісій з питань бюджету, підприємництва та управління майном і галузевих комісій рад, затвердження погоджених пропозицій щодо внесення змін до програм на сесії ради.

Сьогодні на Полтавщині діє близько 60 регіональних і комплексних програм (в яких залучені райони краю), а обласна рада за останній свій термін прийняла їх близько п'ятдесяти. Серед них: обласна програма “Пілотний проект “Школа майбутнього” на 2006-2012 роки; обласна програма “Репродуктивне здоров'я”, Програма увічнення пам'яті видатних земляків, Програма підтримки обласних бібліотек на 2008 – 2010 роки, обласна програма надання депутатами обласної ради допомоги малозахищеним громадянам у 2007 – 2011 роках, програма будівництва сучасних спортивних майданчиків зі штучним покриттям на 2008 – 2011 роки, програма підтримки роботи з обдарованою молоддю на 2008 – 2010 роки, обласна цільова програма підтримки кредитування індивідуального житлового будівництва на селі в Полтавській області “Власний дім” на 2009 – 2011 роки, програма будівництва підвідних газових мереж до сільських населених пунктів Полтавської області на 2008 – 2010 роки, програма впровадження в області проекту Програми Розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН) та Європейської Комісії (ЄК) “Місцевий розвиток, орієнтований на громаду” на 2009-2010 роки [2].

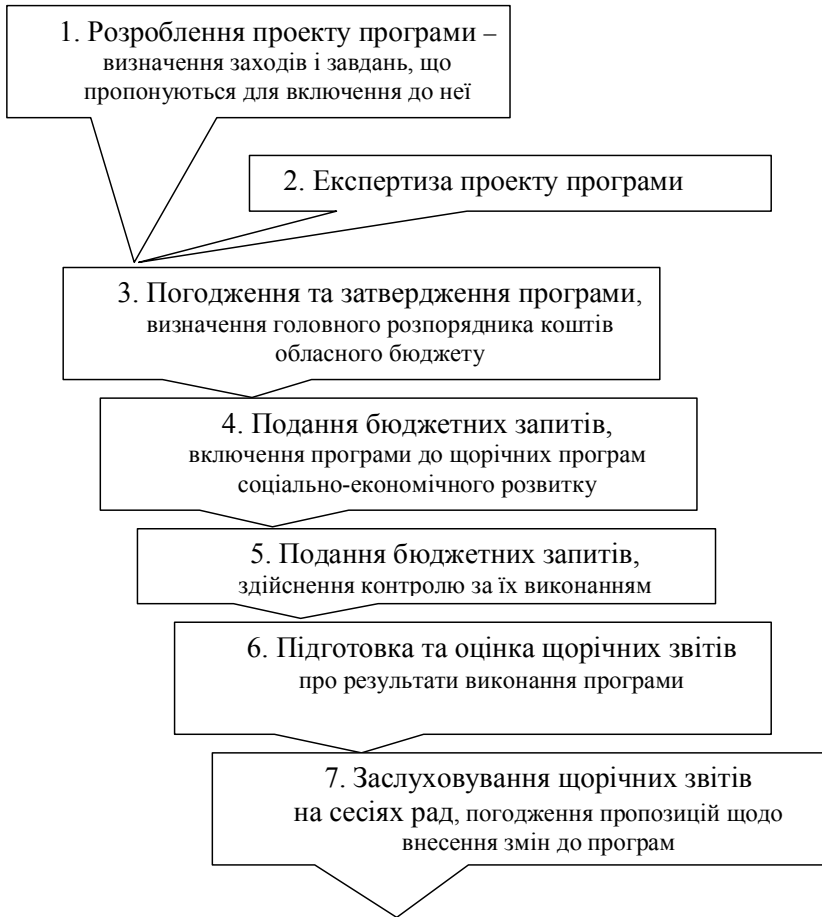


Рис. 1. Основні стадії розроблення та виконання регіональної програми

Регіональна чи комплексна програма повинна містити такі розділи, що включають аналіз причин виникнення проблеми та обґрунтування необхідності її розв'язання шляхом розроблення і виконання програми, мету програми, аналіз причин виникнення проблеми та обґрунтування необхідності її розв'язання шляхом розроблення і виконання програми тощо (рис. 2). Окремо варто виділити такі розділи програм, як завдання та результативні показники програми.

Завдання програми – це конкретні напрямки та заходи, що повинні бути здійснені протягом певного періоду та мають забезпечувати досягнення цілей і передбачати конкретні дії та які можна оцінити за допомогою результативних показників.

Результативні показники програми – кількісні та якісні показники, які характеризують результати виконання програми (в цілому і поетапно) і підтверджуються статистичною, бухгалтерською та іншою звітністю і які дають

можливість здійснити оцінку використання бюджетних коштів на виконання програми. Застосування результативних показників дає змогу чітко показати ефективність використання бюджетних коштів, співвідношення досягнутих результатів і витрат, тривалість виконання програми, її необхідність і відповідність визначеній меті, а також порівнювати результати виконання програм у динаміці за роками, визначати найефективніші програми при розподілі бюджетних коштів. Результативні показники поділяються на такі групи (рис. 3).

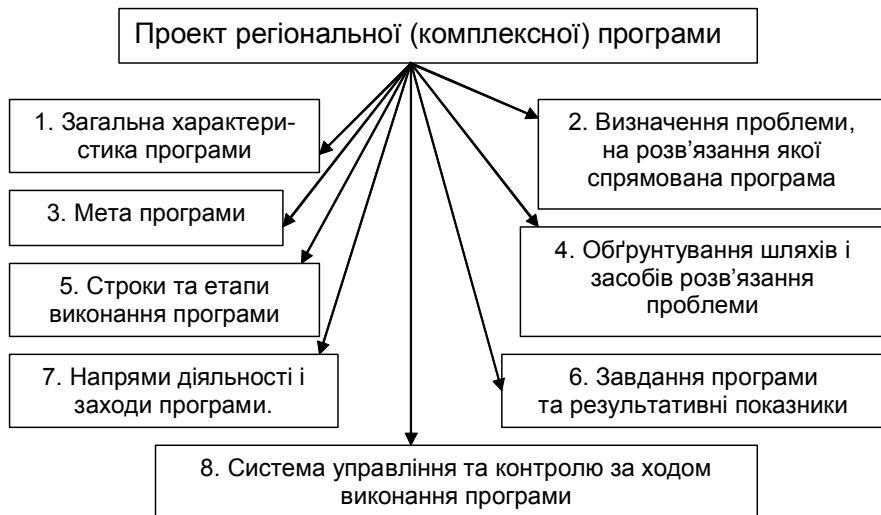


Рис. 2. Орієнтовний порядок формування регіональної (комплексної) програми

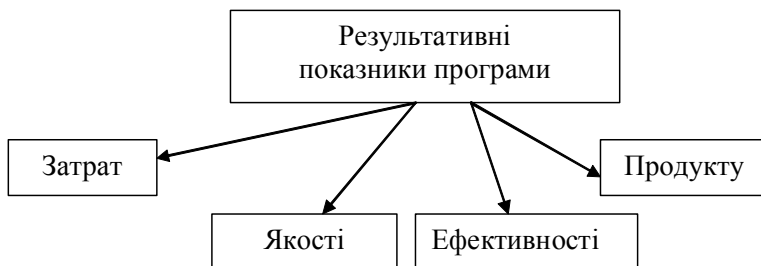


Рис. 3. Групи результативних показників програми

Показники витрат (ресурсне забезпечення програми) – визначають обсяги і структуру ресурсів, що забезпечують виконання програми. Зазначений розділ має містити орієнтовні обсяги фінансових витрат, необхідних для виконання програми в цілому і диференційовано за роками з визначенням джерел фінансування.

Розрахунок фінансових витрат повинен бути економічно обґрунтованим. Крім того, на розсуд розробника показники витрат можуть включати також обсяги інших ресурсів, що залучаються на виконання програми (трудові, матеріальні).

Показники продукту використовуються для оцінки досягнення поставлених цілей. Показником продукту є, зокрема, кількість користувачів товарами (роботами, послугами), виробленими в процесі виконання бюджетної програми.

Показники ефективності визначаються як відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до їх вартості у грошовому або людському вимірі (витрати ресурсів на одиницю показника продукту). Ці показники відображають, наскільки державні послуги надаються за рахунок найменших витрат і висвітлюють зміни у витратах на одиницю продукції.

Показники якості відображають якість вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг). Ці показники відображають, наскільки послуга досягла своєї мети або виконала завдання.

Після затвердження обласною радою регіональної програми головний розпорядник коштів надає головному фінансовому управлінню державної адміністрації бюджетні запити щодо її фінансування за рахунок коштів місцевого бюджету. За необхідності невідкладного фінансування програми, бюджетні запити щодо її фінансування подаються фінансовому управлінню (не пізніше 1 червня та 1 вересня планового року) для включення в проекти рішень обласної ради про внесення змін до бюджету по фінансуванню програми.

Окрім впливу через затвердження регіональних (комплексних) програм органи місцевого самоврядування здійснюють вплив на соціально-економічний розвиток через здійснення радами та їх органами власних повноважень, особливо таких контрольних функцій:

- ради на пленарних засіданнях щорічно заслуховують звіти голів державних адміністрацій про виконання програм соціально-економічного розвитку, бюджету, а також про здійснення делегованих радою повноважень;

- ради встановлюють постійний контроль за вчасним реагуванням з боку виконавчої влади на запити депутатів, їх критичні зауваження та пропозиції;

- постійні та тимчасові контрольні комісії ради здійснюють контроль за виконанням рішень ради згідно із законодавством України;

- кожен депутат ради має право порушувати в раді питання необхідності проведення перевірок у межах компетенції ради діяльності розташованих на території ради підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності, а також державних органів і об'єднань громадян, а також брати участь у перевірках, що проводяться за їх рішенням.

Загалом уся діяльність органу самоврядування чітко підпорядкована регламенту ради, який і забезпечує всю повноту участі місцевих депутатів у вирішенні питань соціально-економічного та культурного розвитку громад. Регламент ради – це нормативно-правовий документ, який визначає порядок діяльності ради, порядок підготовки і проведення її пленарних засідань, діяльності постійних комісій, процедури окремих видів роботи ради, її органів, депутатів, посадових осіб, а також функції, які випливають з її повноважень [3].

Відповідно до нього розробляється і план роботи ради, на підставі пропозицій та під керівництвом голови ради, президії, заступників голови, постійних профільних комісій, депутатських груп, фракцій, депутатів обласної чи районних державних адміністрацій. Значна роль створення плану роботи ради належить профільним постійним комісіям ради. У Полтавській обласній раді їх 10: 1) з питань бюджету, підприємництва та управління майном; 2) з питань депутатської діяльності та інформаційної сфери; 3) з питань забезпечення законності та правопорядку; 4) з питань промислової політики, інвестицій, будівництва, транспорту та зв'язку; 5) з питань аграрної політики та земельних відносин; 6) з питань паливно-енергетичного комплексу та житлово-комунального господарства; 7) з питань екології та раціонального природокористування; 8) з питань охорони здоров'я та соціального захисту населення; 9) з питань освіти, науки, культури, молодіжної політики, спорту та туризму; 10) з питань використання надр. Через постійні профільні комісії обласної ради проходить процес формування галузевих програм соціально-економічного та гуманітарного розвитку краю, формується план роботи ради по його забезпеченню. Контрольна діяльність постійних комісій ради стала однією з основних функцій, а проведення розширених виїзних засідань, за участі громадськості – одним зі шляхів підвищення ефективності впливу на соціально-економічний розвиток краю.

Отже, якраз через створення регіональних і комплексних програм, через залучення коштів місцевих бюджетів місцеві громади мають можливість вирішувати важливі місці проблеми, на які в державі ресурсів не вистачає. Вирішення цих питань позитивно впливає на соціально-економічний розвиток регіону, вирівнювання в розвитку депресивних територій. Коли місцеві ради та депутати матимуть повне розуміння власних повноважень і функцій, чітко будуть їх дотримуватись, то їх праця на зміцнення та поліпшення соціально-економічного розвитку їх територій буде ще більш ефективною. Та все ж без чіткої субсидіарності повноважень та процесу децентралізації місцевих влад їх праця буде залежати від політичної кон'юнктури центру та відсутності належної нормативно-правової бази. Нинішній вплив місцевого самоврядування на розвиток територій підтверджує тезу про необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи, що значно підвищить ефективність роботи як державної влади, так і органів місцевого самоврядування.

Література:

1. Місцеве самоврядування: 10 років незалежності України. – К. : Парламентське вид-во, 2001. – 431 с.
2. Полтавська обласна рада. “Регіональні програми”. – Режим доступу : <http://oblrada.pl.ua/index.php?do=static&page=gp>.
3. Полтавська обласна рада. “Регламент”. – Режим доступу : <http://oblrada.pl.ua/index.php?do=static&page=regl>.

Надійшла до редколегії 30.03.2010 р.