

6. "The legal protection of trade names in Ukraine", available at: http://www.rusnauka.com/6_NiTSB_2009/Pravo/41326.doc.htm
7. "How to deal with unfair competition", available at: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2642>
8. "AMC approaches applied in cases of violations of Article 4 provided Law of Ukraine «On protection from unfair competition»", available at: http://uba.ua/documents/doc/romat_18_09_2013.pdf
9. "Forms infringement of trade names", available at: ftp://ftp.s12.freehost.com.ua/2010_5/selivanenko.pdf
10. "Legal means of individualization of goods, services and members of civil circulation", available at: http://lib.mdpu.org.ua/e-book/gapotiy_intelect/kurs/t5.htm
11. "Value of rights to brand name and trademark", available at: http://www.hniise.gov.ua/user_files/File/sbornik/2009/Zanina.pdf

Keywords: unfair competition, confounding, competitor, trade name, reputation

Ключові слова: недобросовісна конкуренція, змішування, конкурент, фірмове найменування, репутація

Ключевые слова: недобросовестная конкуренция, смешивание, конкурент, фирменное наименование, репутация

УДК 352/354:001.891.3:34.6

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ:
ЗМІСТ, РИЗИКИ, МОЖЛИВОСТІ ТА АДМІНІСТРАТИВНА РОЛЬ
ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

Бородіна Оксана Анатоліївна, канд. наук з держ. упр., старший викладач кафедри «Транспортного менеджменту та логістики», заступник декана економічного факультету ДВНЗ «ПДТУ»

Borodina O. PhD in Public Administration, senior lecturer in "Transport Management and Logistics", deputy dean of the Faculty of Economics SHEE "PSTU"

Borodina O. Decentralization of power in Ukraine: the content, risks, opportunities and administrative role of civil society.

The article, based on the analysis of the latest changes in the regulatory framework for state regional policy and local government reform, a theoretical consideration of the modern state capable of forming territorial communities, fiscal decentralization and practical recommendations given the author's vision of state-building processes. Define the scope and content of local and regional self-government, individual consideration found powers and resources formed the territorial communities. Noted that the strategic goal of the reform is to create a system of governance that is able to provide quality services to the population, because one of the main tasks of the existence of the state is to ensure a sufficient level of access of the population, regardless of place of residence, to receive quality and timely administrative services.

Бородіна О.А. Децентралізація влади в Україні: зміст, ризики, можливості та адміністративна роль громадянського суспільства.

В статті, на основі аналізу останніх новітніх змін у нормативно-правовій базі стосовно державної регіональної політики, а також, реформування місцевого самоврядування, проведено теоретичний розгляд сучасного стану формування спроможних територіальних

громад, фінансової децентралізації та надано практичні рекомендації авторського бачення наведених процесів державотворення. Визначено межі та зміст місцевого та регіонального самоврядування, окремого розгляду набули повноваження та ресурси сформованих територіальних громад. Наголошено на тому, що стратегічна ціль реформи — створити систему врядування, яка спроможна якісно надавати послуги населенню, адже одна з основних задач існування держави – це забезпечити достатній рівень доступу населення, незалежно від місця проживання, до отримання якісних та своєчасних адміністративних послуг.

Бородин О.А. Децентрализация власти в Украине: содержание, риски, возможности и административная роль гражданского общества.

В статье, на основе анализа последних новейших изменений в нормативно-правовой базе по государственной региональной политике, а также реформирования местного самоуправления, проведено теоретическое рассмотрение современного состояния формирования способных территориальных общин, финансовой децентрализации и даны практические рекомендации авторского видения приведенных процессов создания государства. Определены границы и содержание местного и регионального самоуправления, отдельного рассмотрения обрели полномочия и ресурсы сформированных территориальных общин. Отмечено, что стратегическая цель реформы — создать систему управления, которая способна качественно оказывать услуги населению, ведь одна из основных задач существования государства – это обеспечить достаточный уровень доступа населения, независимо от места проживания, к получению качественных и своевременных административных услуг.

Постановка проблеми. Події останнього часу свідчать про наявний інтерес та пошук законодавчого та інституціонального поля у галузі регіональної політики в нашій державі. Ще у квітні 2014 року Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [1], який став реальним початковим кроком у низці подальших реформ. З початку поточного року було прийнято такі основоположні законодавчі документи, як: «Закон України про засади державної регіональної політики» [2] та Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [3], а також на стадії розгляду - Методика формування спроможних територіальних громад (Проект Постанови КМУ), які мають стати своєрідним «наріжним каменем» для сучасних процесів децентралізації та муніципальної консолідації.

Безсумнівним фактом є те, що децентралізація в Україні відбувається, але ж будь-який процес державотворення, а особливо, процес, який проводиться вперше не може бути позбавленим певних труднощів. Так, незважаючи на конституційно закріплені гарантії місцевого самоврядування та прийняття у 1997 р. Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4], на сьогоднішній день недостатньо сформовані дієві механізми забезпечення реальної самодостатності територіальної громади, зокрема її фінансово-бюджетну самостійність. Розподіл коштів, як правило, відбувається під впливом суб'єктивних оперативних чинників, широко застосовується «ручний» метод управління. Передача основних повноважень у сфері регіонального і місцевого розвитку органам місцевого самоврядування гальмується відсутністю адекватної системи і механізмів контролю за ефективністю діяльності цих органів. Отже, все вищезначене сформулювали необхідність викладення теоретичних аспектів з наведеної проблематики та надання практичних рекомендацій, що і стало метою статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Істотний внесок у розвиток теорії державного регулювання розвитку регіонів та місцевого самоврядування зробили представники вітчизняної наукової школи: В.Авер'янов, В.Бакуменко, С.Бандур, Т. Безверхнюк, З. Варналій, Б. Данілішин, М.Долішній, В.Керецман, Є.Кіш, С. Серьогін, В.Симоненко, О.Топчів, М.Тимчук. В той же час практичні аспекти проведення

реформування регіонального розвитку та децентралізації зробили видатні практики-економісти та держслужбовці: С. Романюк, Д. Шимків, В. Баштанник, Г. Зубко.

Результати дослідження. Децентралізація є процесом **передачі значних повноважень та бюджетних ресурсів** від державних органів органам місцевого самоврядування. Так, аби якомога більше повноважень мали ті органи, що ближче до людей, де такі повноваження можна реалізовувати найбільш успішно.

Для кожної сучасної територіальної держави актуальними є проблеми нерівномірного розвитку окремих територій. У класичній економічній науці існує точка зору, що забезпечення вирівнювання їх розвитку є одним з найголовніших завдань державної регіональної політики. Але, сучасна державно-суспільна думка вважає головним завданням державного управління розвитком регіонів стає «розблокування» регіонального (місцевого) розвитку, усунення перешкод, що виникли з об'єктивних чи суб'єктивних причин та заважають стабільному регіональному розвитку (та національному в цілому).

Конституція і законодавство повинні однозначно відрізнити місцеве самоврядування від регіонального [4]. *Місьцеве самоврядування* повинно регламентувати діяльність місцевої влади в селах, селищах, містечках та містах України, так як місцеве самоврядування – це право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління часткою суспільних справ в інтересах мешканців населених пунктів. Натомість *регіональне самоврядування* має на меті сприяти розвитку регіону (краю, землі, округу), в таких напрямках: транспортна інфраструктура, покращення інвестиційного клімату та привабливості регіону, екологічна безпека, туризм, розробка стратегії економічного розвитку регіону, співпраця з центральними державними органами, що підтверджується кращими практиками країн ЄС [5].

На сьогоднішній день в Україні, окрім вищенаведених Законів, прийнято ще низку нормативно-правових документів, а саме:

- внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів з приводу розширення ресурсної бази місцевого самоврядування,
- затверджено Державну стратегію регіонального розвитку до 2020 року,
- прийнято всі необхідні урядові акти щодо конкурсного розподілу коштів Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР),
- в областях завершується робота з підготовки Перспективного плану формування спроможних територіальних громад.

Можна стверджувати, що сьогодні в Україні:

- реально повністю сформована законодавча база для формування та реалізації державної регіональної політики на основі кращих практик, в тому числі, й досвіду країн ЄС, що дає змогу підійти до регіонального розвитку на основі проектного підходу,
- створено систему міжбюджетних відносин, яка стимулює органи місцевого самоврядування до нарощування власної доходної бази.

В цілому досягнення стратегічної цілі реформи – створення безпечного та комфортного середовища для життя людини – можливо лише при скоординованій та ефективній роботі причетних органів виконавчої влади на всіх рівнях державності. Головні сфери реформування можна представити схематично (Рис. 1)



*Складено на основі: [2,3,6]

Рис. 1 Головні сфери реформування регіонального розвитку та місцевого самоврядування у сучасні Україні.

Однак, разом з цим, безперечними є негативні аспекти розвитку. Так, роль обласних і районних рад, що фактично не мають організаційно-фінансової самостійності, зводиться до формалізації рішень, які приймаються регіональними органами державної виконавчої влади. Вкрай негативного впливу така тенденція спричиняє на бюджетно-фінансові відносини, а також, на чіткий розподіл повноважень між рівнями управління щодо надання послуг населенню. На жаль, державна регіональна політика в Україні в даний час являє собою нечітко визначений та недостатньо сформований вид діяльності центральних та місцевих органів влади, що не має достатнього конституційного оформлення.

Нинішня система адміністративно-територіального устрою характеризується високим ступенем централізації влади по лінії уряд-область-район-сілрада, вона позбавила представницькі органи на місцях можливості проводити ефективну політику в інтересах людини, тобто надавати громадянам доступні якісні послуги [6].

Саме децентралізація влади з сильними інститутами місцевого самоврядування сьогодні є провідною формою державної організації розвинутих країн, яка підтвердила свою економічну перевагу над централізованою формою державної організації (і наші сусіди – яскравий цьому приклад; так, 85% бюджетів місцевих територіальних громад у Польщу використовується без узгодження із центральними органами влади, у Швейцарії кожна територіальна громада сама вирішує відсоток податків, який вона буде надавати центру)[6,7]. Виходячи із зазначеного, проведення адміністративно-територіальної реформи передбачає утворення в рамках держави самостійних одиниць як носіїв місцевого самоврядування, а також надання таким самоврядним одиницям широкого кола прав та повноважень.

На сьогодні переважна більшість територіальних громад України, маючи право вирішувати питання місцевого значення, неспроможна їх виконувати через брак власних коштів, занепад або відсутність інфраструктури (необхідних будівель, споруд, доріг тощо), а також брак кадрів відповідної кваліфікації. Тому значна частина питань місцевого значення не вирішується належним чином – не утримуються приміщення шкіл і лікарень та інші будівлі комунальної власності, не забезпечується благоустрій території, нічне освітлення вулиць тощо.

Спроможною територіальною громадою є така громада, в якій місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади [7]. Саме прийнятий Закон передбачає встановлення основних умов об'єднання територіальних громад, порядок його ініціювання, порядок утворення об'єднаної територіальної громади та порядок діяльності органів місцевого самоврядування в об'єднаній територіальній громаді. Слід лише визначити технологію процесу.

Високий рівень свідомості громадянського суспільства, його активність та бажання змін є одним з ключових рушіїв реформ в Україні.

Метою реформи місцевого самоврядування є, передусім, забезпечення його спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення. Йдеться про наділення територіальних громад більшими ресурсами та про мобілізацію їхніх внутрішніх резервів.

Перш за все мова йде про зарахування до їхніх бюджетів 60% податку на доходи громадян. З додаткових ресурсів у ході реформи місцеві ради отримують власний земельний податок, ставки якого на своїй території кожна рада встановлюватиме самостійно. При цьому до юрисдикції кожної ради передаються всі землі відповідної громади, в тому числі й за межами населених пунктів [3]. Також запроваджується обов'язковий у країнах зі спроможним місцевим самоврядуванням місцевий податок на нерухоме майно. Рішення про його запровадження та про його ставки кожна місцева рада теж приймає самостійно. Громада отримує також 5% від продажу пального на АЗС, алкогольних та тютюнових виробів. Однак навіть наділення цими ресурсами переважної більшості наявних дрібних територіальних громад їхньої спроможності не забезпечить.

Надмірна частина ресурсів у таких громадах і далі витратиметься на утримання управлінського апарату, а для реалізації серйозних проектів місцевого розвитку коштів не вистачатиме. Тому реформа місцевого самоврядування, враховуючи позитивний як європейський, так і власний історичний досвід, передбачає об'єднання (укрупнення) територіальних громад. При цьому за кошти платників податків утримуватиметься одна рада, один голова, один виконком, а не декілька – що збереже кошти для реальних справ. З більшої території до місцевого бюджету можна зібрати значно більші податкові обсяги. Загальний алгоритм цього процесу, у відповідності до прийнятого законодавства можна навести наступним чином (рис.2).

Однак укрупнення території громад не може бути довільним, воно має свої логічні межі. Відстань від центру громади до її найдалшого населеного пункту має бути такою, щоб у екстрених випадках її не довше, ніж за 30 хвилин могли подолати пожежна команда, швидка допомога, поліцейський патруль. Допомога, надана через більший проміжок часу, різко втрачає ефективність.

Така добровільність повинна обов'язково заохочуватися державою, у тому числі шляхом надання додаткової субвенції на розвиток спільної інфраструктури чи на оптимізацію витрат з утримання бюджетних установ.

Окрім того, край доцільним є передбачення державної підтримки при об'єднанні територіальних громад. І її розмір повинен бути пропорційним розміру новоутвореної громади. Доречно планувати таку підтримку у розрахунку на довгостроковий період та щорічно закладати у державному бюджеті. При цьому для таких громад потрібно передбачати прямі міжбюджетні відносини, а також, формувати нові органи місцевого самоврядування, з передбаченням рівного представництва у них членів громад, що об'єднуються.



Складено на основі: [6,7]

Рис. 2. Загальний алгоритм

Так, окреслюючи проблеми нерівномірного розвитку на регіональному рівні, слід наголосити на ситуації із населеними пунктами сільської місцевості. Виклики, що сформовані для таких громад, останнім часом набули нових рис. Адже положення, в якому сільські та селищні територіальні громади перебувають зараз, призведе їх до повного занепаду. За останні 16 років з карти України зникли 393 сільських населених пункти. Кількість сільських громад чисельністю до 1000 чоловік складає 46% у загальному їх обсязі [8]. Але, за неодноразовими дослідженнями за останні 5 років економічно спроможними мають вважатися тільки громади із кількістю населення понад 5 тис.чол. Таких громад в Україні – 8,5% від загальної кількості. Отже, переважна більшість сільських та селищних громад є безумовно дотаційними і рівень їх дотаційності з державного бюджету складає від 70% до 90%.

А це означає, що при консервуванні існуючої ситуації, відбувається штучне «вимивання» коштів із Державного бюджету, адже неспроможні територіальні громади стають безумовно дотаційними. Отже, значно збільшується податкове навантаження в цілому по країні на платників податків всіх рівнів.

Питання визначення меж нових, об'єднаних громад вирішуватиметься органами влади обласного рівня з урахуванням як об'єктивних критеріїв, так і думки громадян.

Розподіл повноважень згідно із принципом субсидіарності – це один з основних принципів децентралізації, відповідно до якого найбільше повноважень мають мати ті органи влади, які є найближчими до людей, і на рівні яких вирішення завдань та надання послуг є найбільш ефективним та найменш ресурсовитратним [6,7].

Розглянемо докладніше, які ж повноваження мають отримати об'єднані громади:

**Власні та делеговані повноваження,
які отримають територіальні громади внаслідок об'єднання**

| Власні повноваження | Делеговані повноваження |
|--|---|
| 1. Планування розвитку громади та формування бюджету | 1. Соціальна допомога через територіальні центри (в громадах). |
| 2. Економічний розвиток, залучення інвестицій. | 2. Адміністративні послуги через центри їх надання (в громадах). |
| 3. Управління земельними ресурсами, надання дозволів на будівництво. | 3. Управління школами та дитсадками. |
| 4. Розвиток місцевої інфраструктури, утримання і будівництво доріг, водо- газо-, теплопостачання, благоустрій території. | 4. Первинна медична допомога. |
| 5. Організація пасажирських перевезень на території громади. | 5. Утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків. |
| 6. Громадська безпека силами муніципальної міліції. | |
| 7. Пожежна охорона. | |

Складено на основі: [6,7]

Безперечно, окремого наголосу заслуговує той факт, що об'єднані відповідно до вказаних Законів територіальні громади, отримають увесь спектр повноважень, які мають наразі лише міста обласного значення. Окрім того, мешканці об'єднаних громад мають отримати послуги, що надаються органами державної влади: виплата пенсій, субсидій та пільг, казначейське обслуговування, контроль санітарного та епізоотичного стану, реєстрація актів цивільного стану і т. ін.

Основним фактором спроможності територіальної громади, безперечно, є фінансова самостійність. Відповідно до прийнятих законодавчих документів, ресурсна база об'єднаних громад буде складати:

- 60% податку на доходи фізичних осіб,
- 25% екологічного податку,
- 5% акцизного податку з продажу підакцизних товарів,
- 100% єдиного податку,
- 100% податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної форми власності,
- 100% податку на майно.

Тобто, об'єднані громади переходять на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом (зараз прямі відносини мають лише області, райони та міста обласного значення). Узагальнюючи викладене, слід сформулювати авторське бачення етапів у проведенні реформи регіонального розвитку та місцевого самоврядування (Рис. 3)

Висновок. Підсумовуючи теоретичний матеріал, викладений протягом дослідження статті, та практичні пропозиції, можна відзначити, що *децентралізація - це тільки інструмент*. Головне - це регіональний розвиток і те, як регіони будуть конкурувати за інвестора. Децентралізація рухає всі інші реформи - дерегуляцію, енергоефективність, реформу земельних відносин, можливість розвиватись громадам. Від успішності впровадження децентралізації залежить успіх реформ в інших сферах життєдіяльності країни. І важливим досягнення успіху є той фактор, щоб урядові структури залучили до цього процесу широку громадськість, а діяльність експертів була організаційно оформлена. Адже, самоорганізація

громад стає вирішальною об'єднуючою ідеєю, яка по-перше, відповідає українській ментальності, а по-друге, дозволить якісно покращити життя громадян держави.

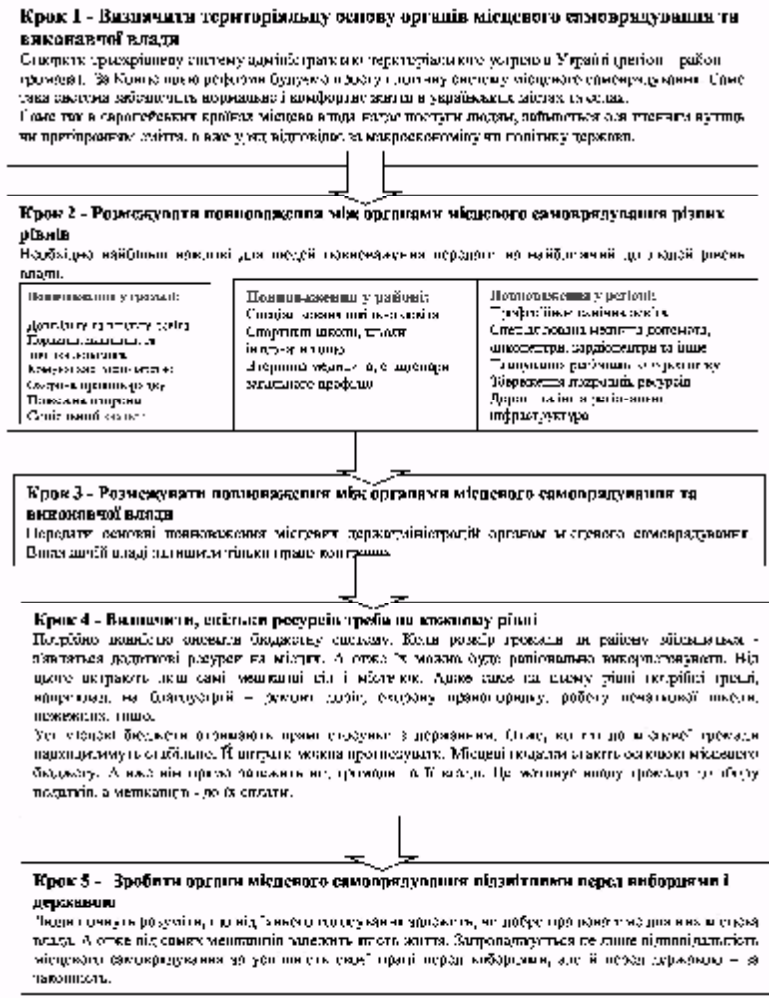


Рис. 3. Етапи проведення реформи регіонального розвитку та місцевого самоврядування

Список використаних джерел.

1. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 № 1508-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
2. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 № 156-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
3. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 0915 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 170.
6. Бородіна О. А. Особливості формування регіональної політики в країнах ЄС: досвід для України / О. А. Бородіна // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць / [редкол. : О. Ю. Амосов (гол. ред.) та ін.]. – Харків : ХарПІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 4 (35). – С. 460–468.

7. Практичний посібник з формування спроможних територіальних громад / Підготовлений в рамках проекту "Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування в Україні" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://auc.org.ua/news/praktichnii-posibnik-z-pitan-formuvannya-spromozhnikh-teritorialnikh-gromad>
8. Бородіна О.А. Удосконалення державного управління розвитком регіонів з урахуванням зарубіжного досвіду / О. А. Бородіна // Право та управління : електронне фахове наукове видання / [редкол. : П. В. Мельник (голов. ред.) та ін.]. – Ірпінь : Університет Державної податкової служби України, 2012. – Вип. № 1. – С. 101–121.
9. Черничко С. Ф. Регулювання розвитку регіонів в Україні та за кордоном (досвід Німеччини) / С. Ф. Черничко // Науковий вісник НЛТУ України. – Вип. 20.15.

References:

1. Law of Ukraine "On cooperation of local communities" from 17.06.2014 № 1508-VII, ["Zakon Ukraїni «Pro spivrobitnictvo teritorial'nih gromad» vid 17.06.2014 № 1508-VII"], [electronic resource], available at: www.rada.gov.ua
2. Law of Ukraine "On Principles of the State Regional Policy" of 05.02.2015 № 156-VIII, ["Zakon Ukraїni «Pro zasady derzhavnoi regional'noi politiki» vid 05.02.2015 № 156-VIII"], [electronic resource], available at: www.rada.gov.ua
3. The Law of Ukraine "On voluntary association of communities" from 05.02.2015 № 0915, ["Zakon Ukraїni «Pro dobrovil'ne ob'ednannja teritorial'nih gromad» vid 05.02.2015 № 0915"], [electronic resource], available at: www.rada.gov.ua
4. The Law of Ukraine "On Local Government in Ukraine" dated 21.05.1997, ["Zakon Ukraїni «Pro misceve samovrjaduvannja v Ukraїni» vid 21.05.1997"], Supreme Council of Ukraine, 1997, No. 24, 170 p.
5. Borodina, O.A. (2011), "Features of formation of regional policy in the EU: experience for Ukraine", ["Osoblivosti formuvannja regional'noi politiki v kraїnah ЄS: dosvid dlja Ukraїni"], Theory and Practice of Public Administration: Coll. Science. Proc.[redkol. O. Amosov (Ch. Ed.) Et al.], Kharkov HarRIDU NAPA, Ukraine, Vol. 4 (35)., pp. 460-468
6. "Practical Guide to formation capable of communities, prepared under the project "Initiative rights protection and advocacy of local government in Ukraine", ["Praktichnij posibnik z formuvannja spromozhnikh teritorial'nih gromad, Pidgotovlenij v ramach proektu "Iniciativa zahistu prav ta predstavlennja interesiv miscevogo samovrjaduvannja v Ukraїni"], available at: <http://auc.org.ua/news/praktichnii-posibnik-z-pitan-formuvannya-spromozhnikh-teritorialnikh-gromad>
7. Borodina, O.A. (2012), "Improving governance of regional development, taking into account international experience" ["Udoskonalennja derzhavnogo upravlinnja rozvitkom regioniv z urahuvannjam zarubizhnogo dosvidu"], "Law and Control: electronic scientific publication", [redkol. P. Miller (chairman. Ed.) Et al.], Irpen University of the State Tax Service of Ukraine, Vol. No. 1, pp. 101-121
8. Chernychko, S.F. "Adjustment of regions in Ukraine and abroad (German experience)", ["Reguljuvannja rozvitku regioniv v Ukraїni ta za kordonom (dosvid Nimechchini)"], Scientific Herald NLTU Ukraine, Vol. 20.15

Ключові слова: регіональний розвиток, децентралізація, адміністративна реформа, місцеве самоврядування, спроможна територіальна громада.

Ключевые слова: региональное развитие, децентрализация, административная реформа, местное самоуправление, состоятельная территориальная община.

Keywords: regional development, decentralization, administrative reform, local government, wealthy local community.

Рецензент: Толпежніков Р.О. д.е.н., професор, ДВНЗ «ПДТУ»