



МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Ю. Б. Молодожен*

ПРО СТАН НАДАННЯ ПОСЛУГ У ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ БАЗОВОГО РІВНЯ ОДЕСЬКОЇ ОБЛАСТІ

Розв'язання багатьох проблем теорії та практики місцевого самоврядування нерозривно пов'язано з дослідженням організаційних та функціональних проявів життєдіяльності людини за місцем проживання. Базуючись на офіційній законодавчо визначеній в Україні дефініції терміну “територіальна громада”, в даній статті під базовим рівнем розуміється сільська територіальна громада.

За змістом територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень. Адже місцеве самоврядування — це система організації діяльності місцевих жителів на відповідній території, що є сукупністю різноманітних інститутів. Ця сукупність функціонує як єдиний цілісний механізм, центральною, провідною ланкою якого є територіальна громада. Водночас територіальна громада — це такий колектив людей, у якому міжособистісні відносини зумовлені громадсько-ціннісним та особистісно-значущим змістом спільної діяльності — вирішенням питань місцевого значення¹.

Акцентуючи увагу на проблемах надання послуг у територіальних громадах базового рівня (сільські ради), слід зазначити, що мешканців, у першу чергу цікавить можливість отримувати послуги на рівні гарантованих державою мінімальних соціальних стандартів. Серед українських учених, які в своїх працях приділяли увагу цій проблематиці, слід відмітити В. Аверьянова, І. Коліушка, В. Долечека, О. Поляка, Ю. Куца (надання адміністративних/управлінських послуг), І. Калачевої, Т. Сардинської (удосконалення статистичного обліку всіх видів послуг) та ін.

Під час написання статті за мету було обрано проаналізувати стан надання послуг органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами господарювання в територіальних громадах базового рівня Одеської області.

Проблема загальної характеристики діяльності сфери послуг пов'язана з великою їх різноманітністю, специфікою та різноаспектністю. Послуги являють собою результат різнорідної діяльності, що здійснюється виробником на замовлення споживачів, і, як правило, веде до зміни стану одиниць, які споживають ці послуги.

© Молодожен Ю. Б., 2007

* докторант Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії наук державного управління при Президентові України, кандидат технічних наук

¹ Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія / За заг. ред. В. Ф. Погорілка. — К.: Концерн “Видавничий дім “Ін Юре”, 2003. — С. 77.



В загальному обсязі послуг можна виділити дві частини. Одна частина послуг призначена для виробничого споживання галузями сфер виробництва матеріальних благ та послуг. Друга частина — призначена для кінцевого споживання домашніми господарствами, тобто для невиробничого споживання².

Так, сучасна модель статистики послуг в Україні включає поняття структури, класифікації, джерел даних, кола одиниць статистичного спостереження тощо. Зокрема в Державному класифікаторі продукції та послуг (ДКПП)³, який є складовою частиною Державної системи класифікації і кодування техніко-економічної та соціальної інформації в Україні послуги, структуровані за секціями:

- G Послуги з оптової та роздрібною торгівлі; послуги з ремонту автомобілів, мотоциклів, особистих і побутових товарів
- H Послуги готелів та ресторанів
- I Послуги транспорту, складського господарства і зв'язку
- J Послуги з фінансового посередництва
- K Послуги з нерухомістю, здавання під найм та послуги юридичним особам
- L Послуги у сфері державного управління і оборони; послуги обов'язкового соціального страхування
- M Послуги у сфері освіти
- N Послуги у сфері охорони здоров'я та з надання соціальної допомоги
- O Послуги комунальні, громадські та індивідуальні
- P Послуги домашньої прислуги
- Q Послуги екстериторіальних організацій та органів.

Але із загального переліку наведених послуг більша частина має соціальну спрямованість, і саме соціальні послуги сьогодні набувають актуальності, оскільки вони орієнтовані на задоволення потреб населення, одночасно формуючи елемент інфраструктури ринку. В сучасних умовах соціальна інфраструктура містить в собі певний комплекс галузей, що виконують соціально-економічні функції і спрямовані на задоволення матеріальних і духовних потреб населення, створення гідних умов їх життєдіяльності. До соціальної інфраструктури фахівці відносять житлове та комунальне господарство, торгівлю і громадське харчування, транспорт і зв'язок, культуру і мистецтво, освіту, охорону здоров'я і довілля, соціальне забезпечення і соціальний захист.

У той же час, розглядаючи територіальну громаду у трьох аспектах: як базову адміністративно-територіальну одиницю, як форму організації місцевої влади і як суб'єкт цивільно-правових відносин, ми спостерігаємо в ній наявність спектра різноманітних послуг, які повинні були б надаватися, але в окремих випадках не надаються взагалі⁴. Тобто потреби мешканців територіальних громад сьогодні не задовольняються через недосконалість законодавчої бази з питань місцевого самоврядування (відсутність чіткого розмежування повноважень органів влади на місцях, фінансового забезпечення власних або делегованих повноважень, нерентабельність надання окремих послуг у сільській місцевості, неспроможність населення оплачувати послуги).

² Калачова І. В. Статистика послуг: концептуальні основи реформування // Статистика України. — 2001. — № 4. — С. 24.

³ Державний класифікатор продукції та послуг, затверджено і введено в дію наказом Державного комітету по стандартизації метрології та сертифікації наказом Держстандарту України від 30.12.1997 р. № 822 // Бізнес — Бухгалтерія. Право. Податки. Консультації. Збірник систематизованого законодавства. — 2003. — № 4.

⁴ Кравченко В. І. Місцеві фінанси України. — К., 1999. — С. 77, 82.



Відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” до виключної компетенції сільських, селищних та міських рад належать:

1) здійснення права власності (володіння, користування і розпорядження) на майно, що є у комунальній власності;

2) формування бюджету села, селища, міста; залучення громадських коштів, створення комунальних банків, інших комунальних фінансово-кредитних установ, прийняття рішень про випуск місцевих позик, лотерей, цінних паперів;

3) соціально-економічний та культурний розвиток території, розробка та схвалення планів соціально-економічного та культурного розвитку територій;

4) володіння землею, що знаходиться під юрисдикцією територіальної громади (затвердження планів землекористування, виділення земельних ділянок для будівництва та у землекористування, для громадських потреб), контроль за використанням земель;

5) володіння лісами, водами, надрами та іншими природними об’єктами та ресурсами місцевого значення;

6) розвиток фізичної культури та спорту, місцевий туризм;

7) амбулаторна фельдшерсько-акушерська медична допомога, гігієнічна допомога, лікарні широкого профілю, поліклініки і амбулаторії, загальні стоматологічні поліклініки;

8) збереження, використання об’єктів історико-культурної спадщини, архітектури та містобудування, об’єктів природно-заповідного фонду місцевого значення, місцеві бібліотеки, музеї, виставки, палаци і будинки культури, клуби, школи естетичного виховання місцевого значення;

9) планування та забудова території населених пунктів, комунальне житлове будівництво та утримання комунального житлового фонду;

10) утримання дошкільних закладів, загальноосвітніх шкіл, ліцеїв та коледжів;

11) теплові мережі, місцеве водопостачання, водоочищення, каналізація;

12) місцева торгівля, громадське харчування та побутове обслуговування, утримання місцевих ринків, ярмарків;

13) місцеві перевезення, комунальний автотранспорт, транспортні служби, місцеві автошляхи;

14) благоустрій, озеленення, збір і переробка побутового сміття;

15) кладовища, ритуальні послуги, могильники;

16) протипожежна безпека;

17) комунальні засоби масової інформації, місцеві архіви, місцеві бібліотеки;

18) муніципальна міліція, охорона громадського порядку, медичні витверезники, інспекції у справах неповнолітніх, приймальники-розподільники для неповнолітніх, рятувальні станції на водах⁵.

Як бачимо, всі наведені вище повноваження стосуються вирішення питань місцевого значення на рівні окремої територіальної громади і зрозуміло, що їх реалізація здійснюється через надання послуг населенню. На думку більшості фахівців, що досліджують проблеми місцевого самоврядування, сьогоdnішній стан місцевої влади свідчить про те, що обов’язків з надання послуг багато, а можливостей для їх виробництва замало. Зокрема це пов’язано з відсутністю в Україні правових, організаційних та соціально-економічних механізмів надання управлінських послуг, які являють собою взаємовідносини між органами влади та мешканцями. Спираючись на визначення, наведені в Концепції розвитку системи

⁵ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. // ВВР. — 1997. — № 24. — Ст. 170.



надання адміністративних послуг органами виконавчої влади⁶, можна зазначити, що муніципальні послуги органів місцевого самоврядування пов'язані з власними та делегованими повноваженнями із задоволення основних потреб населення щодо їх життєзабезпечення. При цьому через відсутність чіткого переліку послуг, які повинні надаватися місцевою владою в контексті вирішення питань місцевого значення на різних рівнях та відсутність належних фінансових ресурсів щодо їх забезпечення, спостерігається суттєвий розлад у функціонуванні системи місцевого самоврядування. Спроби вирішити ці проблеми знайшли відображення у проектах різноманітних законодавчих актів. Так, наприклад, у проекті Закону України «Про територіальний устрій» була зроблена спроба окреслити повноваження місцевих органів влади різних рівнів, де, зокрема, на рівні громади (базового рівня територіального устрою) планувалося залишити:

- дитячі дошкільні заклади;
- догляд за особами похилого віку;
- турботу про сім'ю та підростаюче покоління;
- початкові середні школи, вечірні школи;
- охорону здоров'я та першу медичну допомогу;
- планування;
- використання землі, охорону довкілля;
- благоустрій територій, утримання доріг, вулиць, парків тощо;
- дозвілля та культуру;
- громадський транспорт;
- побутове забезпечення (водогони, каналізації, тепло забезпечення, енергозбереження);
- санітарний контроль та профілактику⁷.

У 2004 році в Одеській області на виконання доручення Кабінету Міністрів України була зроблена спроба з'ясувати безпосередньо в органів місцевого самоврядування, які послуги вони сьогодні надають і на підставі яких нормативно-правових актів. Відповідні форми були надіслані в обласні та районні адміністрації, органи місцевого самоврядування різних рівнів. Але слід зазначити, що на той час тільки формувалося уявлення щодо визначення дефініції «управлінські послуги» і очікувати чітке розуміння цього терміну головами сільських та селищних рад було досить оптимістично. Отримана інформація, а точніше та, що в тій чи іншій мірі вдалося узагальнити, представлена в табл. 1.

Як показали результати аналізу отриманої інформації, частина форм, надісланих в сільські та селищні ради, була заповнена лише частково, частина — взагалі містила пусті бланки. Більш-менш заповненими надійшли форми від міських, районних рад та місцевих адміністрацій. Підсумки цього дослідження виявили також недосконалу організацію проведення опитування, оскільки, крім форм, не було представлено чітких роз'яснень щодо їх заповнення і відповідальних виконавців на місцях щодо їх узагальнення.

Серед існуючих інструментів вивчення стану надання послуг населенню є також статистичне спостереження за соціально-економічним становищем сільських населених пунктів, що водночас дозволяє формувати інформаційну базу для забезпечення моніторингу розвитку адміністративно-територіальних одиниць нижчого рівня (село, селище)⁸.

⁶ Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р // ОВУ. — 2006. — № 7. — Ст. 376.

⁷ Матеріали громадських обговорень проекту Закону України «Про територіальний устрій України» (13 травня 2005 року, м. Одеса). — 56 с. // www.csi.org.ua.

⁸ Соціально-економічне становище сільських населених пунктів в Одеській області у 2005 році // Статистичний збірник Головного управління статистики в Одеській області. — Одеса, 2006. — 158 с.



Таблиця 1.

**Перелік послуг, які надаються населенню органами
місцевого самоврядування нижчого рівня**

№ п/п	Найменування послуги	Надавач послуги	Нормативний акт, у відповідності з яким надається послуга
СІЛЬСЬКИЙ РІВЕНЬ			
<i>Адміністративні послуги</i>			
1	Видача дозволу на розміщення об'єкта торгівлі громадського харчування та сфери послуг	Виконавчий комітет сільської ради	Закон України "Про місцеве самоврядування"; Декрет КМУ "Про місцеві податки і збори"
2	Дозвіл на використання місцевої символіки	Виконавчий комітет сільської ради	Декрет КМУ "Про місцеві податки і збори"
<i>Соціальні та всі інші послуги</i>			
1	Фізкультурно-оздоровчі та спортивні послуги	Спортивні клуби комунальної власності	Закон України «Про фізичну культуру і спорт»
2	Інформаційне забезпечення населення	Сільські бібліотеки	Закон України "Про бібліотеки та бібліотечну справу"
3	Організація та проведення виставок, експозицій, презентацій	Сільські музеї	Закон України "Про музеї і музейну справу"
4	Надання початкової мистецької освіти	Дитячі школи мистецтв, дитячі музичні, театральні, хореографічні та художні школи	Закон України "Про позашкільну освіту"
5	Кіноіндустрія	Обласне орендне комунальне підприємство "Кіновідеопрокат"	Постанова Кабінету міністрів України «Про загальнодержавну програму розвитку національної кіноіндустрії на 2003-2007 роки»
6	Культурно-мистецьке обслуговування населення, організація дозвілля та відпочинку	Сільські будинки культури та сільські клуби	Основи законодавства України про культуру
7	Надання загальної середньої освіти	Загальноосвітні школи	Закон України "Про загальну середню освіту"
8	Соціальний захист дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, віком 4-18 років	Інтернатні навчальні заклади	Закон України "Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування" Закон України "Про загальну середню освіту" Закон України "Про охорону дитинства"
9	Надання дошкільної освіти	Дошкільні навчальні заклади	Закон України "Про дошкільну освіту"
10	Надання позашкільної освіти	Позашкільні навчальні заклади	Закон України "Про позашкільну освіту"

За даними обстеження за 2005 рік в Одеській області нараховувалось 1136 сільських населених пунктів, які є у підпорядкуванні 439 сільських рад. Водночас кількість сільських населених пунктів, що включені у межі сільських рад, має дуже великий розбіг. Так, наприклад, найменша кількість сільських рад серед районів області знаходиться у Ренійському районі (7) і найменша кількість населених пунктів (7) також у цьому районі. В той же час у



Роздільнянському районі на 18 сільських рад припадає 84 населених пункти, і у Великомихайлівському районі на 22 сільські ради припадає 80 населених пунктів. Зрозуміло, що такий адміністративно-територіальний устрій, при якому навантаження на орган місцевого самоврядування з виконання певних повноважень суттєво зростає, не дає можливості забезпечити надання різних видів послуг на відповідному рівні⁹.

Аналізуючи стан сільських населених пунктів, було встановлено, що на 1 січня 2005 року у сільських населених пунктах постійно проживало 828,5 тис. осіб (34,5 % від усього постійного населення області). Під час дослідження основа увага приділялася послугам у соціальній сфері та тим, що пов'язані із забезпеченням умов життя населення.

Так, відсутність у багатьох селах мережі доріг з твердим покриттям, транспортного зв'язку, благоустрій вулиць — умови, що ускладнюють життя на селі. Майже 28,3 % сільських населених пунктів не мали зупинок громадського транспорту, з них 23 села знаходились від найближчої зупинки на відстані більше 10 км. Дві третини сільських населених пунктів мали неосвітлені вулиці, кількість яких у порівнянні з попереднім обстеженням збільшилась на 19,1 %. Надання комунально-побутових послуг сільському населенню — сфера діяльності сільрад, сільськогосподарських підприємств, спеціально створених організацій та приватних осіб. У багатьох селах наданням комунально-побутових послуг ніхто не займається взагалі. Забезпечення вугіллям та дровами інколи беруть на себе сільради та приватні особи, скрапленням газом здебільшого забезпечують спеціально створені організації, при оранці городів основну допомогу населенню надають сільськогосподарські підприємства або приватні особи (див. табл. 2).

Таблиця 2.

Надання комунально-побутових послуг у територіальних громадах Одеської області

Перелік послуг	Надавачі послуг				
	Сільська рада	Сільсько-господарські або інші підприємства	Спеціально створені організації	Приватні особи	Ніхто не займається
Забезпечення паливом:					
- вугіллям	344	137	223	238	405
- дровами	146	89	150	220	619
- скрапленням газом	52	71	848	53	137
Оранка городів, інші сільськогосподарські роботи	33	738	44	472	104
Ремонт приміщень	7	45	37	251	804
Ритуальні послуги	127	277	77	126	635
Пошиття і ремонт одягу	3	10	39	171	906
Ремонт взуття	1	1	32	173	918
Ремонт побутової техніки	1	1	30	121	974
Ремонт радіо-, телеапаратури	1	X	35	140	951

⁹ Матеріали Одеської обласної адміністрації щодо визначення переліку послуг, які надаються на території регіону органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. — Одеса, 2005



За результатами авторських досліджень встановлено, що в селах Одеської області приватні особи або суб'єкти малого бізнесу поступово розширюють спектр надання послуг населенню переважно у торгівлі, переробці продукції тваринництва та рослинництва, започатковують перукарські послуги, з ремонту приміщень та будівництва, пекарської справи тощо. Із наявних в області підприємств малого бізнесу (без урахування міста Одеси та міст обласного значення), які працюють у сфері надання послуг, 47,7 % припадає на торгівлю, 24,6 % — на операції з нерухомістю та здавання під найм, 12,3 % — на транспорт, 8,1 % — на колективні і громадські послуги, 7,3 % — на готельне та ресторанне господарство. При цьому найбільша кількість підприємців і відповідно ширший перелік послуг спостерігаються в селах, які найближче розташовані до обласного центру та міст обласного значення.

Зрозуміло, що, аналізуючи стан розвитку тих чи інших видів послуг, слід звертати увагу на особливості географічного розташування населених пунктів, системи розселення та існуючий економічний потенціал громад. На Одещині 5 районів та 2 міста обласного значення мають вихід до морського узбережжя, що обумовлює активність розвитку послуг курортно-рекреаційного спрямування. Зокрема активно підключається приватний сектор, пропонуючи послуги здачі житла під найм, торгівлі сільськогосподарською продукцією та промисловими товарами, організації туристичних екскурсій та розваг. Водночас недостатньо розвинута мережа комунікацій (водо-, тепло-, газопостачання) гальмує процеси розвитку сучасної туристичної інфраструктури. При цьому лише в останні роки спостерігалася активність деяких місцевих органів влади залучити кошти на реконструкцію шляхів, благоустрій територій та будівництво комунікаційних мереж. І це в той час, коли кількість туристів за офіційними даними щороку зростає вдвічі, що відповідно обумовлює збільшення обсягу реалізованих їм послуг.

Підсумовуючи наведене вище, слід відмітити, що стан надання будь-яких послуг в сільських територіальних громадах не дає можливості задовольняти власні потреби місцевих мешканців. Аналіз свідчить про розбалансованість існуючої системи місцевого самоврядування, що обумовлює кризову ситуацію територіальних громад нижчого рівня і вимагає здійснення кардинальних кроків щодо вирішення наявних проблем, зокрема:

- прийняття нормативно-правових документів щодо визначення переліку управлінських послуг та затвердження механізму їх надання відповідними органами влади;
- розроблення системи збирання необхідної інформації та моніторингу за ефективністю надання послуг всіх видів у територіальних громадах усіх рівнів;
- визначення критеріїв оцінки якості послуг, що надаються.

Зазначені напрямки потребують додаткових наукових та методологічних розробок, що обумовлює актуальність подальших досліджень у цій сфері.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою економічної та фінансової політики
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України
(протокол № 7 від 20 січня 2007 року)*

