

УДК 352.075.1

Ірина Нагорна*доцент кафедри регіональної політики та публічного управління
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр., доцент***ФОРМУВАННЯ СПРИЯТЛИВИХ УМОВ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

В статті розглянуто основні наукові підходи до процесів децентралізації та об'єднання територіальних громад, проаналізовано нормативно-правове регулювання процесу об'єднання в умовах децентралізації, наведено основні тенденції сучасного розвитку об'єднаних територіальних громад, проведено системний аналіз стану інституційних важелів розвитку об'єднаних територіальних громад з метою виявлення основних проблем та визначення основних напрямів їх подальшого розвитку.

Ключові слова: місцеве самоврядування; об'єднані територіальні громади; децентралізація; розподіл повноважень; фінансове забезпечення; інституційні важелі; розвиток.

Irina Nagorna*Associate Professor of Regional Policy and Public Administration Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration, Docent***FORMATION OF FAVORABLE CONDITIONS
FOR DEVELOPMENT OF LOCAL COMMUNITIES**

The article deals with the basic scientific approaches to the processes of decentralization and unification of territorial communities, analyzes the normative and legal regulation of the process of unification in the conditions of decentralization, presents the basic tendencies of modern development of united territorial communities, provides a systematic analysis of the status of institutional levers of development of united territorial communities in order to identify the main problems and identify the main directions of their further development. A study of the current state of development of territorial community unification indicates that local government reform that involves territorial community unification is one of the most effective in Ukraine. The process of forming united territorial communities is accompanied by the emergence and search of solutions to a number of problematic issues of legislative and regulatory regulation, which relate both directly to the process of unification and the organization of the management system in the reformed territories, financial, material and organizational support for their development.

For the successful development of the united territorial communities, it is important to use the institutional levers, which include: formal (amending existing legislation, other regulatory acts, improving the regulatory environment, etc.); informal (evolution of "unwritten rules", the spread or elimination of institutional dysfunctions, changing behavioral stereotypes, traditions, customs, business culture); organizational (activities of civil society institutions, local self-government bodies, mass media, educational institutions and scientific institutions).

Institutional levers are interconnected and have a number of problems: imperfection of current legislation on decentralization and integration of territorial communities; lack of profile training of professional staff of the public administration system on decentralization and unification of territorial communities; opposition to society from changing existing traditions, customs, etc.; the inconsistency of the existing organizational system of providing and supporting the process of community integration; others. All these problems need to be addressed.

Key words: local government; united territorial communities; decentralization; distribution of powers; financial support; institutional levers; development.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Необхідність проведення системних змін в організації роботи органів місцевого самоврядування та виведення сільських територіальних громад на якісно новий рівень спонукають нас до укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, оскільки застарілість системи адміністративного устрою гальмує розвиток політичної системи та системи публічного управління України. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації є однією з успішних і результативних реформ в Україні. Реформа має потужну публічну підтримку з боку найвищих державних владних інституцій, значну довіру й підтримку з боку громадян, а також отримала високу оцінку та суттєву фінансову й організаційну допомогу з боку Європейського Союзу та окремих країн-партнерів України.

Одним із ключових чинників успішної децентралізації управління в Україні є удосконалення інституційного забезпечення процесу формування об'єднаних територіальних громад та їх подальшого розвитку. У цьому сенсі дедалі більшого значення набуває пошук дієвих інституційних важелів розвитку об'єднаних територіальних громад на сучасному етапі децентралізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Різні аспекти аналізу проблематики об'єднання територіальних громад представлені в роботах провідних українських науковців: Т. М. Барановської, О. О. Баталова, А. А. Білуха, В. І. Волошина, В. М. Дрешпак, А. П. Ткачука, О. М. Кириленка, А. С. Крупника, Н. А. Липовської, Д. І. Олійника, Л. П. Оленківська, А. П. Павлюка, В. А. Письменного, О. В. Проніна, С. Є. Саханька, С. М. Серьогіна, В. І. Рошило та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячена стаття. Значна частина проблемних питань щодо реформування місцевого самоврядування на основі принципу децентралізації, питань об'єднання територіальних громад потребує ґрунтовного науково-теоретичного дослідження та опрацювання. Саме це зумовлює необхідність розробки та обґрунтування конкретних заходів щодо вирішення цих питань.

Метою статті є аналіз напрямів удосконалення інституційних важелів розвитку об'єднаних територіальних громад на основі дослідження процесу децентралізації в Україні.

Виклад основного матеріалу. Децентралізація влади є одним із самих важливих та успішних процесів в Україні на сучасному етапі розвитку. Водночас, існує низка важливих для успішної реалізації реформи питань, що потребують правового врегулювання. Визначивши ряд проблем, що притаманні визначеним важелям, можна надати ряд рекомендацій щодо напрямів розвитку об'єднаних територіальних громад.

Визначивши проблеми нормативно-правового забезпечення першочерговим до виконання є: створення конституційних засад для реформування територіальної організації влади та місцевого самоврядування; законодавчого та нормативного врегулювання проблемних питань реалізації реформи; прийняття низки нормативно-правових актів; сприяння процесу добровільного об'єднання територіальних громад та необхідність встановлення на законодавчому рівні термінів об'єднання всіх громад; законодавчо врегулювати передачу повноважень щодо розроблення та схвалення проектів перспективних планів формування територій громад області від обласної ради до обласної державної адміністрації, з метою подолання наслідків тривалого і неузгодженого процесу розробки та схвалення перспективних планів та усунення його залежності від політичної кон'юнктури на регіональному і місцевому рівнях; опрацювати питання законодавчого врегулювання механізмів контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування вимогам чинного законодавства, посилення відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування за прийняття та реалізацію управлінських рішень щодо місцевого розвитку, а також за якісне надання населенню адміністративних та соціальних послуг; завершити

розробку перспективних планів формування територій громад усіх регіонів; враховувати при створенні ОТГ основні вимоги Методики щодо їх спроможності [4, с. 118].

Крім того: процес об'єднання територіальних громад має бути пов'язаний із процесом вдосконалення адміністративно-територіального устрою України на первинному його рівні, тобто в разі об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст в одну територіальну громаду має бути укрупнена і відповідна адміністративно-територіальна одиниця – село, селище, місто; запровадити дієвий механізм передачі новоствореним об'єднаним територіальним громадам права самостійного управління і розпорядження землями, які знаходяться за межами населених пунктів, але в межах громади. Передача такого права органам місцевого самоврядування надасть суттєвих економічних важелів розвитку об'єднаної громади; встановити механізм добровільного виходу територіальної громади села, селища, міста, що об'єдналися в одну територіальну громаду, зі складу об'єднаної територіальної громади; доповнити перелік показників, які відображаються в паспорті спроможних територіальних громад таким показником, як кількість функціонуючих підприємств на території майбутньої об'єднаної громади, у т. ч. промислових, транспортних, сільськогосподарських (фермерських господарств), підприємств торгівлі, побутового обслуговування та ін. Це дає можливість оцінити виробничий потенціал майбутньої спроможної громади, майбутні доходи її об'єданого бюджету та фінансові можливості громади; врегулювання на законодавчому рівні потребують вирішення питань забезпечення формування та функціонування інституту комунальної власності об'єднаної громади тощо [3].

Перш за все, треба звернути увагу на конституційне забезпечення реформування територіальної організації влади та місцевого самоврядування, що буде сприяти об'єднанню територіальних громад. Передбачається, що адміністративно-територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, децентралізації влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів здійснюється за принципом субсидіарності, що відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування. Так, відповідно до статті 4 Хартії органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії [5].

Разом з тим децентралізація не означає послаблення центральної влади в таких питаннях, як оборона, зовнішня політика, національна безпека, верховенство права, дотримання прав і свобод людини [1, с. 146].

Водночас, за наявності суттєвого прогресу у створенні законодавчого підґрунтя для реформи децентралізації, багато важливих питань потребують удосконалення щодо усунення інституційних дисфункцій, зміна поведінкових стереотипів, традицій, звичаїв, ділової культури. В першу чергу, мова йде, про розвиток обізнаності населення щодо впровадження суспільних змін, а також методів залучення населення до прийняття управлінських рішень та процесу реформування в цілому.

В контексті визначений проблем неформальних важелів розвитку, доцільним є: запровадження механізмів контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних та соціальних послуг; закріплення на законодавчому та місцевому рівні механізмів та інструментів участі громадськості у вирішенні проблем місцевого значення; сприяти запровадженню механізмів залучення громадськості до вироблення органами місцевого самоврядування важливих

управлінських рішень, зокрема з питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, затвердження статутів; формування механізмів місцевої демократії, що забезпечать відповідальність органів місцевої влади як перед державою, так і перед членами відповідних громад; розробити концептуальні засади й моделі реформування галузей соціальної сфери, зокрема, системи освіти, охорони здоров'я, інших соціальних галузей з урахуванням основних положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на основі залучення до цього всіх зацікавлених сторін [6].

Крім того, важливим є виробити правила щодо надання адміністративних послуг, якість надання яких демонструє ступінь задоволення населення: сформувати систему надання адміністративних послуг за принципом «прозорих офісів». З метою підвищення рівня та якості забезпечення адміністративних послуг населенню Мінрегіону забезпечити надання консультативної, експертної, методичної та іншої підтримки об'єднаним територіальним громадам для створення та організації діяльності в них центрів надання адміністративних послуг; розробити та запровадити державні стандарти (нормативи) якості адміністративних, соціальних та інших послуг, що надаються населенню у відповідних сферах [7, с. 199].

Так, важливим є зміна поведінкових стереотипів, традицій, звичаїв, ділової культури шляхом підвищення обізнаності населення щодо процесу об'єднання територіальних громад, процесу децентралізації та адміністративно-територіальної громади як населення, так і професійних кадрів органів публічної влади.

В розрізі визначених проблем організаційних важелів, необхідним є підвищення ефективності діяльності інститутів органів місцевого самоврядування, громадянського суспільства, засобів масової інформації, навчальних закладів і наукових установ.

Звісно, коли мова йде про розвиток об'єднаних територіальних громад, в більшій мірі мова йде про діяльність органів місцевого самоврядування.

Важливим є законодавчо врегулювати відносини органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, інших суб'єктів, які здійснюють владні управлінські функції.

З метою удосконалення розподілу повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, розбудови системи та інфраструктури надання якісних адміністративних і соціальних послуг населенню необхідно [2]: сформувати законодавчу базу для децентралізації владних повноважень у всіх галузях та сферах надання адміністративних і соціальних послуг, чітко визначити функції місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування всіх рівнів щодо надання цих послуг.

З метою зміцнення матеріальної та фінансової бази розвитку органів місцевого самоврядування потрібно: удосконалити процедури прийняття рішень щодо фінансування проектів місцевого розвитку за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку, посилити контроль за здійсненням конкурсного відбору проектів, забезпечити стабільність їх фінансування протягом строку реалізації; внести зміни до законодавства щодо запровадження механізму зарахування до місцевих бюджетів частини податку на прибуток підприємств, які провадять свою діяльність на території громади; врегулювати питання передачі у комунальну власність земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів, шляхом прийняття закону щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з розпорядження земельними ділянками і здійснення контролю за використанням та охороною земель; забезпечити методичний супровід роботи з удосконалення чинної нормативно-розпорядчої бази місцевого рівня, що регламентує земельні відносини, зокрема у частині вартості земельних ділянок, диференціації цін та орендних платежів, узгодження порядку продажу та оренди за принципами ринкових відносин;

Крім того, важливим є [8]: упорядкування районного рівня управління та чіткого розподілу повноважень між районними органами виконавчої влади та органами місцевого

самоврядування ОТГ; активізувати роботу із надання методичної та консультативної допомоги органам місцевого самоврядування з питань добровільного об'єднання територіальних громад, застосування механізму добровільного приєднання територіальних громад до вже створених ОТГ; забезпечити надання методичної допомоги ОТГ з питань ефективного врядування, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, проектного менеджменту; налагодити ефективну роботу регіональних Центрів сприяння розвитку місцевого самоврядування в організаційній підтримці процесу добровільного об'єднання територіальних громад та їхнього подальшого розвитку; забезпечити координацію роботи з надання організаційно-методичної допомоги ОТГ щодо підготовки проектних пропозицій для отримання коштів на реалізацію інфраструктурних проектів за рахунок державних субвенцій, а також підготовки стратегічних та програмних документів щодо соціально-економічного розвитку громад; сприяти запровадженню механізмів залучення громадськості до вироблення органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема з питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, затвердження статутів територіальних громад, проектів містобудівної документації тощо; скоординувати діяльність всіх інституцій, що відповідають за процес об'єднання територіальних громад.

Висновки. Задля формування спроможних територіальних громад в процесі об'єднання, важливим є [9]: чітке визначення повноважень органів місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах; формування ресурсної бази об'єднаних територіальних громад; якісне інфраструктурне та кадрове забезпечення об'єднаних територіальних громад; використання всіх форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання територіальних громад до ОТГ; формування перспективного плану формування територій громад; дотримуватися етапів добровільного об'єднання територіальних громад тощо.

Успіхи реформи, процесу об'єднання територіальних громад на першому етапі свідчать, що Україна обрала правильний шлях і треба рухатися ним далі. Але наступним кроком має бути внесення зміни до Конституції щодо децентралізації, які необхідні для подальшого просування реформи та її завершення, а також для подальшого успішного розвитку об'єднаних територіальних громад.

Література.

1. Бикадорова Н. О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування. 2015. № 2(20). С. 145–151.
2. Борщевський В. В., Волошин В. І. Інституційні важелі розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації управління. НІС. 2018. 13с.
3. Бризіцький М. В. Добровільне об'єднання та приєднання територіальних громад методичні рекомендації та зразки документів. Київ. 2018. 72с.
4. Бутко М. П., Попело О. В. Інтелектуальний капітал як чинник модернізації регіонального економічного простору: монографія. / під. ред. наук. кер. д-ра екон. наук, проф. М. П. Бутка. Ніжин: «Аспект-Поліграф», 2014. 372 с.
5. Децентралізація дає економічне зростання громад і регіонів. В кінцевому результаті виграє кожен громадянин. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1964>
6. Децентралізація на власному досвіді: в яких регіонах найбільш позитивно оцінюють реформу? URL: <http://reforms.in.ua/ua/novyna/decentralizaciya-na-vlasnomu-dosvidi-v-yakuh-regionah-naubilsh-pozytyvno-osinyuyut-reformu>
7. Кіртока Р. Г. Децентралізація влади: модель для України та проблема інституціонального забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні. 2014. Частина 1. Вип. 9-1. С. 196–199.

8. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: аналітична записка. URL: <http://www.kmu.gov.ua>.

9. Методика формування спроможних територіальних громад: недоліки та проблеми. URL: [oblrada.dp.ua/user/les/Methodika formyvannya ter gromad.pdf](http://oblrada.dp.ua/user/les/Methodika_formyvannya_ter_gromad.pdf).