

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

С. Липова, Н. В. Прямухіна

Анотація. У дослідженні подано інформацію про сутність та особливості перебігу реформ із децентралізації державної влади в Україні, зокрема, на територіальному (регіональному) рівні, шляхом запровадження об'єднаних територіальних громад. Окреслено шляхи та напрями можливого перспективного розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні. Визначено їх основні риси та перешкоди ефективному формуванню та функціонуванню. Проблеми розвитку ОТГ нині обумовлені, передусім, війною України з фашистською росією, що гальмує їх прогресивний розвиток. Методологічною основою статті є системний підхід, принцип об'єктивності, критичного та структурно-системного підходу до літературної та джерельної бази.

Специфіка досліджуваної теми передбачає застосування формально-юридичного методу, який дає можливість виявити витоки і оцінити шляхи розвитку нормативно-правової бази щодо формування об'єднаних територіальних громад та логіко-аналітичного методу, який дозволяє прогнозувати можливі перспективні напрями розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні.

Ключові слова: децентралізація, об'єднані територіальні громади, регіональний розвиток, нормативно-правова база, реформування.

Постановка проблеми. Адміністративно-територіальна реформа в Україні на сучасному етапі передбачає нові завдання для реалізації потенціалу окремих регіонів з метою ефективного використання їх потенціалу для сталого розвитку на основі єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації в реалізації функцій державної влади. Нині, за умов війни України з росією, зазначені питання загострюються, значна їх частина відтермінована у часі.

Поряд із цим, чітке розуміння децентралізації має теоретичне і прикладне значення, що в свою чергу дозволяє належним чином дослідити теоретичні основи й відповідний практичний досвід цього процесу, визначити напрями і перспективи реалізації постулатів децентралізації в умовах української дійсності та перспектив її розвитку. Особливо, зважаючи на той факт, що наразі, незважаючи на військові дії, триває процес перетворення на рівні інституційних засад, економічні, політичні, соціальні тощо процеси не зупиняються, а тому актуальність утворення та розвитку об'єднаних територіальних громад є обґрунтованою. Тобто, нині очевидно, що потреба в знаннях з децентралізації влади, управління територіями у різних умовах їх функціонування та різного стану місцевого самоврядування залишається актуальною.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Дослідження вітчизняної практики функціонування об'єднаних територіальних громад та виявлення перспектив їх розвитку в Україні здійснюють вчені: Гомоляко О. [1], Мартиненко В. [2], Кочерга О. [3], Пухтинський М. [5], Петренко О. [6] та ін.

Наразі, виникає потреба у дослідженні перспектив розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні з точки зору перспектив використання та забезпечення прав та інтересів суб'єктів таких територіальних об'єднань під час практичної реалізації їх прав та обов'язків.

Мета статті полягає у вивченні перспектив розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні.

Виклад основного матеріалу. Слід зазначити, що наразі в Україні законодавчо передбачені не лише універсальні принципові підходи до «вертикального» розосередження державної влади, а й спеціальні принципи децентралізації, виокремлені з урахуванням особливостей територіальної організації. Так, спеціальні принципи адресовані розмежуванню повноважень між органами державної влади окремих територіальних одиниць країни [1, с. 69].

Реформа децентралізації є ключовим аспектом трансформації суспільних відносин. Децентралізація влади в Україні виступає основоположним принципом державної політики регіонального розвитку, створює можливість ефективного впровадження інституційних перетворень. Ця реформа має безпосередній вплив на мешканців територіальних громад [2]. Сьогодні питання децентралізації, автономії місцевого самоврядування, довіри до населення територій та ОТГ є вирішальними, оскільки саме це формує довіру у зворотному напрямку. Така довіра вже сформована, вона нині створює потужну основу для єдності регіонів нашої держави перед навалом російських фашистів.

Відповідно до українського законодавства, органи місцевого самоврядування були трансформовані в органи влади територіальних громад, що утворювалися на основі добровільного об'єднання населення – об'єднані територіальні громади (далі – ОТГ). Отже, основним механізмом формування дієздатних територіальних громад України є їх добровільне об'єднання, процес якого регламентується на законодавчому рівні.

Важливим фактором самої реформи є зміна принципів здійснення влади на місцях, а головним етапом реформи стало об'єднання територіальних громад, що призвело до зміни принципів та підходів до політики регіонального розвитку в Україні.

Створення нових територіальних громад має базуватися на визначених завданнях реформи децентралізації, зокрема: встановлення адміністративно-територіальної структури базового рівня для формування ефективної регіональної влади на новій територіальній основі; визначення адміністративно-територіальної структури субрегіонального (районного) рівня як територіальної основи діяльності Уряду; встановлення принципів адміністративно-територіального устрою України, порядку встановлення, ліквідації, встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів за європейськими стандартами; створення та управління Державним реєстром адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України [3, с. 247]. Але, поряд із цими завданнями слід визначити й інші, які будуть першочерговими після славетної перемоги нашої країни над російськими фашистами. На нашу думку, до цих завдань слід віднести: послідовність і організаційна обґрунтованість, адміністративних процесів децентралізації; гармонійний розподіл можливостей і ресурсів; взаємна підтримка і допомога при відбудові й становленні ОТГ; цілеспрямованість у досягненні економічного результату та ефективності; пріоритетність людського чинника та соціальних цінностей.

Одним з ключових документів розвитку ОТГ є Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки, стратегічною метою якої розвиток та єдність, орієнтовані на людину – гідне життя в згуртованій, децентралізованій, конкурентоспроможній і демократичній Україні. Стратегічна мета державної регіональної політики до 2027 року досягається на основі трьох стратегічних цілей:

- 1) формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах;
- 2) підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів;
- 3) розбудова ефективного багаторівневого врядування [4].

На даному етапі, коли війна внесла у всі територіальні одиниці свої корективи, здійснюється формування та обговорення нових нормативно-законодавчих актів України, окремі з них стосуються місцевого самоврядування, ОТГ. Так, прийнято зміни до низки законів, які регламентують оподаткування бізнесу, користування надрами, навколишнього природного середовища тощо. Україна формує чотири спецфонди для відбудови країни: фонд відновлення зруйнованого майна та інфраструктури України, фонд відновлення та трансформації економіки, фонд обслуговування та погашення державного боргу, фонд підтримки малого та середнього бізнесу [5].

У той же час, не слід забувати про основні положення оновлених законів щодо розвитку ОТГ, які були прийняті у передвоєнний період. Вважаємо, що вони є важливими,

оскільки дозволять прискорити впорядкування окремих процесів розвитку ОТГ. Так, законодавчими новелами передвоєнних законодавчих актів передбачається:

- громадам в обов'язковому порядку необхідно приймати статут, який стане локальним нормативно-правовим актом, що буде встановлювати процедуру реалізації права місцевого самоврядування;

- буде здійснено розподіл власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня;

- надано виключний перелік державних повноважень на місцях – радіаційна безпека, хімічна безпека, охорона кордону;

- поява нового відділу, який буде підпорядкований секретарю ради – Секретаріат ради громади. До основних завдань відділу буде входити організаційна робота діяльності ради та постійних комісій, зараз цим займається секретар ради.

Визначення співвідношення компетенції місцевих і центральних органів влади залежить і від інших складових децентралізації, зокрема, механізму взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Тому визначальною виступає як горизонтальна координація територіального впливу органів державної влади на соціальні процеси, так і введення багаторівневого управління, покликаного синхронізувати дії центральних та місцевих органів влади, місцевого самоврядування щодо соціального розвитку окремих територій.

Вітчизняна практика регіонального розвитку, і це підтримано реаліями військового стану, вимагає, перш за все, більш широкого застосування контрактів/договорів між центральною та регіональною/місцевою владою щодо спільних зобов'язань відносно вирішення соціальних проблем розвитку регіону, впровадження механізму їх реалізації; удосконалення практики функціонування регіональних агентств розвитку; створення спільних багаторівневих груп програмування соціального розвитку територій тощо.

При цьому, ключовими напрямками, які визначають перспективи розвитку ОТГ в Україні можуть стати такі:

- інституціональний (розширення спектру форм підвищення інституційної спроможності територіальних громад, розвитку партнерських відносин місцевої влади та неурядових організацій);

- функціональний (законодавче визначення функцій і повноважень усіх суб'єктів управління на принципах субсидіарності, розвиток механізмів взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування на кожному рівні);

- організаційний (створення нової мережі соціальних установ, здатної забезпечити доступність і якість соціально значущих послуг);

- фінансовий (впровадження нових інструментів фінансового забезпечення соціальної сфери регіонів).

Найважливішими особливостями місцевого самоврядування, у яких повинно бути дотримано при трансформації порядку управління ОТГ, є наступні:

- 1) правові положення, які мають захищати право місцевого населення (територіальної громади чи органу місцевого самоврядування) керувати власними справами;

- 2) місцева територіальна громада бере участь в обов'язковому здійсненні самоврядування на підставі закону – територіальна громада та органи місцевого самоврядування виконують публічні завдання, що стосуються їх компетенції;

- 3) управління відбувається за принципами незалежності (децентралізації) органів влади;

- 4) запровадження форми нагляду у діяльність органів самоврядування можливе лише і виключно у формах, передбачених законом, таким чином, не порушує незалежності у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування.

Також важливою перспективою розвитку ОТГ в Україні є бюджетна децентралізація, яка буде надзвичайно актуальною після перемоги України та повернення до мирного стану, яка залежить від трьох ключових складових:

- 1) децентралізація доходів – закріплення за місцевим самоврядуванням переліку власних доходів та право самостійно встановлювати та регулювати їх розміри;

2) децентралізація витрат – закріплення за місцевим самоврядуванням виконання встановлених для відповідного їх рівня завдань та функцій;

3) процесуальна та організаційна самостійність – право самостійно затверджувати, виконувати фінансові плани, кошториси, бюджети, забезпечувати звітність [6].

Децентралізована бюджетна система, в якій рішення приймаються на різних рівнях, є більш ефективною. У такій системі співвідношення між рівнем оподаткування, а також між якістю та кількістю наданих бюджетних послуг «підлаштовується» під інтереси та переваги населення різних адміністративно-територіальних одиниць, внаслідок чого кожна гривня, яка надходить у вигляді податків, починає приносити суспільству та громадянам велику користь.

Підвищення бюджетної самостійності місцевих бюджетів ОТГ передбачає: самостійне затвердження місцевих бюджетів незалежно від строків ухвалення Державного бюджету; самостійне складання та виконання місцевих бюджетів шляхом скасування індикативного планування, яке здійснюється наразі централізовано. Патріотична єдність населення нашої країни під час війни повною мірою продемонструвала готовність до самостійності, адміністративних одиниць, їх відповідальність та дає упевненість у їх ефективності. Раціональний підхід до витрачання бюджетних коштів сприяє мінімізації бюджетного дефіциту. Тому, вдало проведена бюджетна децентралізація сприятиме нарощуванню фінансового потенціалу території, активізації інвестиційної діяльності, стимулюванню підприємницької активності, що у результаті зміцнить економічний потенціал та забезпечить основу для зростання та розвитку. Децентралізація відкриває перспективи для ОТГ самостійно вирішувати питання на місцевому рівні.

На сьогодні, завдяки змінам бюджетного і податкового законодавства забезпечено передачу органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень, у мирний час відбудеться закріплення стабільних джерел доходів для їх реалізації, буде введено новий механізм бюджетного регулювання, підвищено видаткову автономію місцевих бюджетів, введено нові субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, збільшено інвестиційні ресурси місцевих бюджетів.

Ще до початку війни було сформовано також правові та фінансові основи для створення ефективних освітніх і медичних просторів на рівні громад шляхом державної фінансової підтримки розвитку та оснащення опорних шкіл, а також впровадження нової моделі фінансування первинної медичної допомоги через систему державного солідарного медичного страхування [7, с. 12].

У перспективі необхідним є формування адекватного механізму фінансування та державного замовлення та надання соціальних послуг, стимулювання розвитку ринку соціальних послуг, зокрема, в частині питання вдосконалення механізмів фінансування і системи соціального обслуговування населення. При цьому, новим форматом фінансового механізму має стати соціальне замовлення послуг в рамках бюджетного фінансування, а також розвиток ринкових і інтегрованих форм фінансового забезпечення та утримання соціальної сфери.

Подальше втілення та завершення реформи децентралізації буде залежати від прийняття нормативно-правових актів після війни, до них варто віднести зміни до Конституції України в частині децентралізації, прийнятті нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування». Напрацюванні закону «Про засади адміністративно-територіального устрою України», мета якого має полягати в законодавчому визначенні основних засад адміністративно-територіального устрою України, порядку утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів тощо [3, с. 252].

Прийняття цих нормативно-правових актів дозволить зміцнити фінансовий потенціал об'єднаних територіальних громад, сприятиме побудові ефективного місцевого

самоврядування та територіальної організації державної влади для створення і належної підтримки життєвого середовища громадян, становлення інституту народовладдя.

Слід зазначити, що досвід більшості країн, які здійснювали територіальне реформування місцевого самоврядування, свідчить, що подібні реформи пов'язані з низкою політичних, соціальних, управлінських, економічних ризиків; як наслідок – процес реформування не повинен бути перманентним, реформи не повинні проводитися часто, вони повинні бути добре підготовлені (детальне вивчення ситуації, вироблення індивідуальних рішень на підставі об'єктивних передумов, врахування експертних позицій та думки мешканців, пошук балансу інтересів) та грамотно реалізовані (супровід процесу тощо);

Висновки. Наразі для перспективного розвитку ОТГ важливим є створення, обґрунтування програм відбудови зруйнованих громад та гармонійний розвиток інших, які залишаться після завершення війни з російськими окупантами відносно непошкодженими. Наступним етапом варто визначити передачу повноважень і бюджетів від державних органів до органів місцевого самоврядування, побудову ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізацію принципів субсидіарності, фінансової самодостатності місцевого самоврядування. Досягнення таких цілей в подальшому має забезпечити інституційна реструктуризація державного управління шляхом перерозподілу влади, ресурсів і відповідальності між інститутами держави та місцевого самоврядування. Тобто, органи місцевого самоврядування, в тому числі територіальні громади, мають стати суб'єктами державного управління в цілому і соціальним розвитком регіонів, зокрема.

Abstract. The study provides information on the nature and features of the reforms to decentralize state power in Ukraine at the territorial (regional) level, through the introduction of united territorial communities. The ways and directions of possible perspective development of united territorial communities in Ukraine are outlined. Their main features and obstacles to effective formation and functioning are identified. The problems of OTG development today are primarily due to the war between Ukraine and fascist Russia, which slows down their progressive development. The methodological basis of the article is a systematic approach, the principle of objectivity, critical and structural-systematic approach to the literature and source base.

The specifics of the research topic involve the use of formal-legal method, which allows to identify the origins and assess the development of legal framework for the formation of united territorial communities and logical-analytical method that predicts possible future directions of development of united territorial communities in Ukraine.

Keywords: decentralization, territorial communities, regional development, regulatory framework, reform.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Гомоляко О. В. Інституціональний фактор формування національної моделі публічної політики України. *Інституціоналізація публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю* (Київ, 24 трав. 2019 р.) : у 5 т. / за заг. ред. А. П. Савкова, М. М. Білінської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2019. Т. 1. 172 с.
2. Мартиненко В. Нова парадигма публічного правління – об'єктивний імператив ХХІ століття (теоретико-методологічний аспект). URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-3/doc/1/01.pdf> (дата звернення: 20.02.2022).
3. Кочерга О.П. Формування нормативно-правових засад реформи децентралізації в Україні в період з 2014 по 2021 рік: загальний огляд. *Молодий вчений*. 2021 р. № 3 (91). С. 247–253.
4. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-p#Text> (дата звернення: 20.02.2022).
5. Матеріали сайту Forbes. URL: <https://forbes.ua/news/zelenskiy-pidpisav-zakon-yakiy-polegshit-vidbudovu-pislya-viyni-21032022-4859> (дата звернення: 24.03.2022)
6. Пухтинський М. О., Боярський В. О. Конституційно-правові аспекти трансформації публічної влади та територіального самоврядування в Україні. *Соціальний Калейдоскоп*, 2020. №1(1). URL: <https://doi.org/10.47567/bomivit.1-1.2020.07> (дата звернення: 20.02.2022).
7. Петренко О. А. Особливості реалізації концепції децентралізації влади в Україні. Суми : Сумський державний університет, 2021. 43 с.