

УДК 321.01:325.455:332.1

В. С. Толуб'як,
 д. держ. упр., доцент, доцент кафедри менеджменту та публічного управління,
 Тернопільський національний економічний університет
 ORCID ID: 0000-0002-8892-2338

В. В. Костецький,
 к. е. н., доцент, доцент кафедри фінансового менеджменту та страхування,
 Тернопільський національний економічний університет
 ORCID ID: 0000-0002-0179-9526

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.14.33

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

V. Tolubyak,
 Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor of the Department
 of Management and Public Administration, Ternopil National Economic University
 ORCID ID: 0000-0002-8892-2338

V. Kostetskyi,
 PhD in Economics, Associated Professor, Associated Professor of the Department
 of Financial Management and Insurance Ternopil National Economic University
 ORCID ID: 0000-0002-0179-9526

PERSPECTIVES FOR THE DEVELOPMENT OF THE UNIFIED TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

У статті з'ясовано сутність державної політики розвитку територіальних громад, визначено основні підходи до її реалізації, обґрунтовано необхідність упорядкування відповідних завдань між різними рівнями державного управління та удосконалення конкретних механізмів, що в умовах децентралізації забезпечить громадам більше прав щодо соціально-економічного розвитку територій, підвищить якість надання публічних послуг.

Визначено та обґрунтовано основи переваги проведення територіальної реформи. Розглянуто етапи створення ОТГ та проаналізовано перспективи їх розвитку в Україні. Проаналізовано середньостроковий план дій Уряду до 2020 року щодо реформування місцевого самоврядування. Встановлено, що реформа адміністративно-територіального устрою країни — це складний, багаторівневий і масштабний процес, який тісно пов'язаний з ефективністю функціонування усіх систем і складових суспільного розвитку.

Зазначено, що співробітництво територіальних громад є важливим інструментом сприяння розвитку ОТГ. Із початком процесу децентралізації він відійшов на другий план, хоча потенціал співробітництва є великим. Співробітництво може стати одним з механізмів інтеграції громад між собою. Метою такого співробітництва є підвищення якості надання послуг населенню, розвиток територій та покращення добробуту громадян. Співробітництво територіальних громад передбачає об'єднання їх ресурсів та зусиль на довірчій основі та дає можливість протестувати готовність до об'єднань ОТГ, а також їх розширення за рахунок приєднання інших територіальних громад.

The essence of the state policy for the development of the territorial communities is analyzed in the paper, the main approaches to its implementation are defined, the need to streamline the relevant tasks between the different levels of government are proved, the specific mechanisms that in the context of decentralization will provide the communities with more rights for the socio-economic development of territories are improved, the quality of public services is increased.

The regional policy is becoming a significant instrument for the spatial regulation of the socio-economic development of the country, which implies a balanced and sustainable development of the

regions and the growth of the economic level of the territory by creating the favorable conditions for the development of all regions, as well as territorial communities, taking into account their natural, historical, environmental, economic, geographical, demographic and other characteristics, their ethnic and cultural identity.

The basic advantages of territorial reforms implementation are proved and defined. The stages of UTC creation are considered and prospects of their development in Ukraine are analyzed. The medium-term action plan of the government until 2020 on the reform of local self-government is analyzed. It is established that the reform of the administrative and territorial structure of the country is a complex, multi-level and large-scale process, which is closely related to the efficiency of all systems and components of social development. Consequently, this reform should take place in the context of a systemic reform of the administrative and territorial structure at all levels, based on the approved conceptual framework of the reform and a clear understanding of its implementation strategy.

It was noted that the cooperation of territorial communities is an important instrument to promote the development of UTC. Since the beginning of the decentralization process, it has been relegated to the background, although the potential for cooperation is considerable. Cooperation can be a mechanism for the communities' integration against each other. The purpose of such cooperation is to improve the quality of services to the population, the development of territories and the welfare of citizens. The cooperation of the territorial communities involves the pooling of their resources and efforts on a contractual basis. Such cooperation makes it possible to test the readiness of associations for UTC, as well as its expansion through the accession of other territorial communities.

Ключові слова: державна політика, регіональна політика, громадянське суспільство, місцеве самоврядування, місцеві бюджети, територіальна громада, реформа адміністративно-територіального устрою, співробітництво ОТГ.

Key words: state policy, regional policy, civil society, local self-government, local budgets, territorial community, reform of administrative-territorial structure, cooperation of UTC.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Розбудова соціальної, правової, демократичної держави в умовах децентралізації та проведення адміністративної реформи в Україні зумовлює розбудову інституту місцевого самоврядування, первинним суб'єктом якого виступає територіальна громада. Природно, що територіальна громада відіграє провідну роль у системі життєзабезпечення людини і суспільства в цілому, адже переважну більшість своїх суспільних потреб людина задовольняє на рівні громади у якій живе (село, селище, місто).

Ставлення людей до влади і держави в цілому залежить саме від якості й рівня їх життя, можливості задовольнити особисті потреби, реально впливати своїми діями на покращення життя не тільки своєї родини, а й громади і суспільства в цілому. Це означає, що визнання державою права жителів кожної територіальної громади на місцеве самоврядування повинно мати своє відображення у державній політиці, функціях, формах, методах та механізмах публічного управління, а не бути лише декларативною нормою законодавства.

Підтримка місцевого самоврядування з боку держави — це створення умов для стійкого і самостійного роз-

витку територіальних громад в Україні та є одним із найголовніших завдань сьогодення, актуальність якого зростає в умовах реформування системи публічної влади. Останніми роками держава спрямовує свою політику на посилення дієздатності територіальних громад, що підтверджує процес їх добровільного об'єднання, який розпочався у 2015 р.

Проте є чинники, які обмежують розвиток територіальних громад як первинних суб'єктів системи місцевого самоврядування. Зокрема недосконалість законодавчого закріплення базових термінів, наявність різноманіття думок щодо визначення місця і ролі держави у розвитку системи місцевого самоврядування, завдань державної політики щодо розвитку територіальних громад тощо.

Актуальність дослідження також зумовлена необхідністю з'ясування сутності державної політики розвитку територіальних громад, упорядкування відповідних завдань між різними рівнями публічного управління та удосконалення конкретних механізмів, що в умовах децентралізації забезпечить громадам можливість отримати більше прав щодо соціально-економічного розвитку територій, підвищити якість надання публічних послуг та ін.

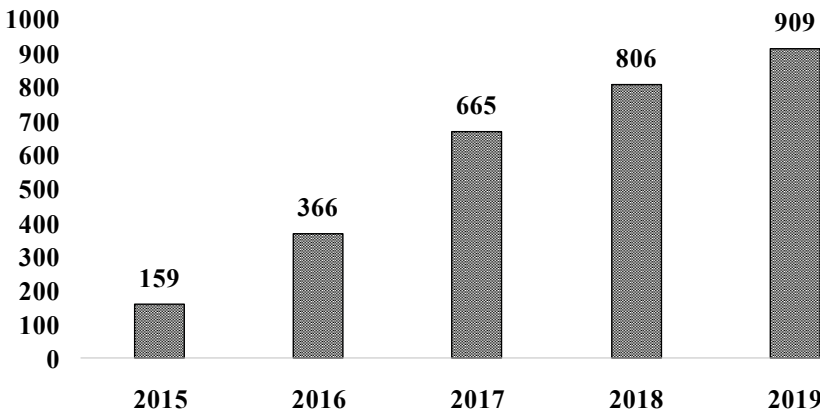


Рис. 1. Кількість об'єднаних територіальних громад в Україні

Джерело: складено на основі [4].

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідженню проблем розвитку місцевого самоврядування, у тому числі з'ясування ролі держави у забезпеченні місцевого розвитку, присвятили свої наукові праці: А. Артеменко, Т. Барановська, О. Батанов, В. Березинський, З. Варналій, В. Величко, К. Донченко, Т. Желюк, Є. Калініченко, Н. Камінська, В. Куйбіда, В. Негода, Г. Монастирський, Я. Олійник та інші. Серед зарубіжних науковців окремі питання місцевого самоврядування досліджували: М. Бондар, В. Васильєв, І. Видрін, А. Єрьомін, Ю. Казанчев, Є. Ковешніков, М. Краснов, Л. Нудненко, М. Постовий, Ю. Тихомиров, В. Фадєєв, О. Черкасов, В. Чиркін, та ін.

Незважаючи на значну кількість наукових праць, присвячених вирішенню проблем розвитку місцевого самоврядування, подальшого наукового розроблення та вирішення потребують питання використання форм та механізмів забезпечення розвитку територіальних громад в Україні.

МЕТА СТАТІ

Метою статі є з'ясування змісту державної політики розвитку територіальних громад, визначення основних підходів до її реалізації та перспектив подальшого розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні.

ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Регіональна політика стає вагомим інструментом регулювання соціально-економічного розвитку країни, що передбачає збалансований і рівномірний розвиток регіонів та зростання економічного рівня території шляхом створення сприятливих умов для розвитку всіх регіонів, а також територіальних громад з урахуванням їх природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей, їх етнічної та культурної самобутності.

Нова парадигма регіональної політики передбачає перехід від надмірно централізованої моделі, що домінувала до останнього часу, від секторального (галузевого) підходу "згори вниз" до збалансованого партнерства між центральними органами виконавчої влади та місцевою владою для впровадження багаторівневого

управління регіональним розвитком. Ці зміни знайшли своє відображення у нормативно-правових актах та стратегічних документах, зокрема у законі України "Про засади державної регіональної політики" (2015 р.) та Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року (2014 р.), яка визначила стратегічне бачення та мету регіонального розвитку України до 2020 року [5, с. 82].

Ефективність функціонування громадянського суспільства зумовлена, зокрема, рівнем активності громадян у здійсненні місцевого самоврядування, первинним суб'єктом якого виступає територіальна громада. Визначення природи останнього пов'язано із розв'язан-

ням проблеми: чи має громада окрему, відмінну від держави владу, є незалежною від держави публічно-правною корпорацією, чи міцно включеною в державний організм і виконує тільки функції органу держави [1].

Основними передумовами успішного проведення реформи є:

- наявність політичної волі та консолідація політичних сил у Верховній Раді України для створення необхідної законодавчої бази. Реформа адміністративно-територіального устрою передусім має бути наповнена економічним, а не політичним, змістом і спрямована на підвищення ефективності управління;

- широка суспільна підтримка, лише за умови якої реформа має шанс на успіх. Заручитися підтримкою громадськості можна формуючи суспільний попит на реформу, запропонувавши прийнятну для більшості активних учасників суспільно-політичного процесу модель адміністративно-територіального устрою;

- ґрунтовне опрацювання концептуальних засад реформи та їхньої імплементації у законодавчо-нормативні документи;

- адекватне кадрове та ресурсне забезпечення реформи. Для зміцнення кадрового забезпечення необхідно вирішити питання щодо переведення службовців органів місцевого самоврядування до новостворених органів влади. Необхідно також забезпечити механізми формування фінансових ресурсів для проведення реформи та подальшого функціонування територіальних громад.

У результаті перших кроків реформ місцеві бюджети зросли на 123,4 млрд грн: з 68,6 млрд в 2014 до 234 млрд грн в 2018 році. З 2015 по 2018 роки в Україні створено 806 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), до складу яких увійшло 4000 колишніх місцевих рад, в яких проживають 9 млн осіб [4].

За даними Моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, станом на 10 червня 2019 р. в Україні нараховується 909 ОТГ (рис. 1). Проте, якщо глянути на карту об'єднаних громад, то можна побачити нерівномірність їх утворення: в одних областях їх кількість сягає за сорок, а в інших коливається на рівні десяти.



Рис. 2. План дій щодо реформи місцевого самоврядування

Джерело: складено на основі [6, с. 7].

Виникає запитання щодо інформації про кількості ОТГ, яка міститься в різних джерелах. Це пояснюється тим, що процес створення ОТГ є багатоетапним, а вибори — це останній етап.

Законом України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" чітко визначено етапи створення ОТГ: від ініціювання добровільного об'єднання до виборів [3]. Об'єднана громада вважається утвореною з дня набрання чинності рішень всіх рад, що прийняли рішення про добровільне об'єднання, або з моменту набрання чинності рішення про підтримку добровільного об'єднання територіальних громад на місцевому референдумі та за умови відповідності таких рішень висновку облдержадміністрації. По суті, ОТГ утворюється не після проведення виборів, а після прийняття рішення усіма громадами про об'єднання.

Вибори в ОТГ проходять згідно з Законом України "Про місцеві вибори" та Постанови ЦВК від 12 лютого 2016 року №32 "Про Порядок призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів". ЦВК призначає перші місцеві вибори не пізніше ніж за сімдесят днів до дня виборів, а виборчий процес таких виборів розпочинається за п'ятдесят днів до дня перших місцевих виборів.

Закон "Про місцеві вибори" визначає, що депутати місцевої ради та голова ради (староста) обираються на перших місцевих виборах на строк до обрання на чергових виборах депутатів та голови ради. А чергові місцеві вибори проводяться одночасно на всій території України в останню неділю жовтня п'ятого року

повноважень рад, голів, старост, обраних на попередніх чергових місцевих виборах. На сьогодні в Україні 66 ОТГ очікують проведення перших місцевих виборів [4].

Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 року, другий, завершальний, етап реформи мав завершитися у 2017 році. Але фактично перший етап реформи завершився у 2018 році. Більш реальну дату закінчення реформи зазначає В'ячеслав Негода — 2021 рік [6].

Якщо орієнтуватися на виборче законодавство, то чергові вибори в Україні у жовтні 2020 року мають стати своєрідним завершенням об'єднання громад. "Останні" об'єднані громади почнуть функціонувати у 2021 році. Це на сьогодні видається найбільш вірогідним. Окремі громади можуть не потрапити у графік, але це не змінить загальної ситуації.

Уряд Володимира Гройсмана визначив підтримку реформи децентралізації в Україні одним з пріоритетних завдань, що сприятиме розвитку місцевого самоуправління і економічного розвитку країни в цілому. Очікується, що 2019 рік стане ключовим у питанні формування базового рівня місцевого самоврядування: до кінця року більшість малочисельних місцевих рад мають об'єднатися, а отже, стати спроможними, використовувати наявні ресурси належним чином і нести відповідальність перед людьми та державою. Це створить стійке підґрунтя для наступних етапів реформи місцевого самоврядування, а також сприятиме прискоренню реформ у сфері охорони здоров'я, освіти, культури, соціальних послуг та інших секторах.

Таблиця 1. План пріоритетних дій Уряду до 2020 року

Показник	2017 рік	2018 рік	2019 рік	2020 рік
Формування соціально та економічно обґрунтованих перспективних планів розвитку територій спроможних громад, відсотків щорічної потреби	100	100	100	100
Питома вага кількості місцевих рад, які об'єдналися у спроможні територіальні громади, у загальній кількості місцевих рад базового рівня, відсотків	50	70	90	100
Забезпечення доступності до адміністративних послуг у спроможних територіальних громадах:	-	-	-	100
частка центрів надання адміністративних послуг, які відповідають вимогам, визначеним законодавством, відсотків;	35	50	65	80
частка центрів надання адміністративних послуг, через які надаються обов'язкові адміністративні послуги, відсотків	70	80	90	100
частка користувачів, задоволених якістю надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг, відсотків	-	40	-	70
Забезпечення надання уніфікованих та відповідної якості по всій території держави адміністративних, соціальних, інших послуг (зокрема у сфері архітектурно-будівельного контролю) населенню громади (відсотків)	50	-	-	100

Джерело: складено на основі [2].

Кабінет Міністрів України 23 січня 2019 року ініціював перехід до нового етапу реформи децентралізації, який передбачає закріплення вже набутих успіхів і формування спроможних громад, зміну територіального устрою на рівні районів та громад, чітке розмежування повноважень та функцій контролю різних рівнів управління, а також розвиток форм місцевої демократії.

Фактором, що вплине на об'єднання громад будуть парламентські вибори 2019 року. Від розстановки сил

та позицій залежатиме наявність "кредиту довіри" та можливості діяти на регіональному рівні.

Досліджуючи проблематику даного питання В. Негода визначає план дій щодо реформи місцевого самоврядування на наступні три роки (рис. 2).

Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року ставить наступні цільові кількісні показники, яких передбачається досягнути в середньостроковій перспективі (табл. 1).

Таблиця 2. Укладення угод міжмуніципального співробітництва територіальних громад станом на 10.06.2019 року

Область	Загальна кількість проектів співробітництва	У тому числі					Кількість територій, що скористались міжмуніципальним співробітництвом
		ЖКСТ	благоустрій	пожежна безпека	освіта, охорона здоров'я, соціального забезпечення	інше	
Вінницька	82	17	3	-	18	44	149
Волинська	12	1	1	-	2	8	23
Дніпропетровська	10	1	-	3	3	3	26
Донецька	2	1	-	-	1	-	5
Житомирська	25	-	-	-	17	8	67
Закарпатська	3	-	2	-	-	1	8
Запорізька	8	-	-	1	4	3	27
Івано-Франківська	11	2	5	-	2	2	38
Київська	7	-	-	1	2	4	5
Кіровоградська	10	-	-	1	5	4	15
Луганська	1	-	-	-	1	-	4
Львівська	11	1	1	-	4	5	43
Миколаївська	-	-	-	-	-	-	-
Одеська	2	1	-	-	-	1	9
Полтавська	102	27	8	31	13	23	280
Рівненська	10	1	-	-	5	4	20
Сумська	36	4	-	-	15	17	52
Тернопільська	7	-	-	-	4	3	13
Харківська	24	12	4	1	1	6	77
Херсонська	4	-	-	-	1	3	11
Хмельницька	3	1	-	1	-	1	16
Черкаська	24	6	2	1	1	14	86
Чернівецька	5	1	-	-	1	3	13
Чернігівська	13	2	-	-	7	4	54
м. Київ	-	-	-	-	-	-	-
Всього	412	78	26	40	107	161	1041

Джерело: складено на основі [4].

Таблиця 3. Використання дотацій ОТГ в областях України

№	Область	Кількість ОТГ, що моніторились	ОТГ з реверсною дотацією / без дотації	ОТГ з базовою дотацією	ОТГ з базовою дотацією більше 20% у доходах
1.	Тернопільська область	36	3	33	15
2.	Дніпропетровська область	34	6	28	3
3.	Житомирська область	32	9	23	5
4.	Хмельницька область	26	4	22	2
5.	Львівська область	22	0	22	11
6.	Вінницька область	21	8	13	1
7.	Миколаївська область	19	5	14	1
8.	Полтавська область	18	7	11	0
9.	Рівненська область	18	2	16	9
10.	Запорізька область	16	1	15	1
11.	Чернівецька область	16	0	16	11
12.	Чернігівська область	16	4	12	0
13.	Волинська область	15	3	12	7
14.	Сумська область	14	2	12	0
15.	Херсонська область	12	1	11	2
16.	Івано-Франківська область	11	0	11	10
17.	Одеська область	11	2	9	0
18.	Донецька область	6	5	1	0
19.	Черкаська область	6	2	4	0
20.	Кіровоградська область	5	1	4	0
21.	Харківська область	4	1	3	0
22.	Закарпатська область	3	1	2	1
23.	Луганська область	3	2	1	0
24.	Київська область	2	0	2	0
	Всього	366	69	297	79

Джерело: [2].

2020 рік знову ж зазначається як дата завершення процесу об'єднання громад в Україні. Але якою має бути загальна кількість ОТГ в Україні? Загальну цифру поки складно визначити через динамічність процесу.

Досліджуючи проблематику розвитку ОТГ, необхідно відмітити такий важливий інструмент, як співробітництво територіальних громад. Із початком процесу децентралізації він відійшов на другий план, хоча потенціал співробітництва великий. Співробітництво може стати одним з механізмів інтеграції громад між собою. Але на сьогодні лише Полтавська область демонструє стійку зацікавленість громад у цьому напрямку — 280 громад скористалися даним інструментом. Також 149 громад уклали договори про співробітництво у Вінницькій та 86 — у Черкаській областях (табл. 2).

Розвиток співробітництва територіальної громади є одним з кроків на шляху реформування місцевого самоврядування. Метою такого співробітництва є підвищення якості надання послуг населенню, розвиток територій та покращення добробуту громадян.

Співробітництво територіальних громад передбачає об'єднання їх ресурсів та зусиль на договірній основі. Таке співробітництво дає можливість протестувати готовність до об'єднань ОТГ, а також його розширення, за рахунок приєднання інших територіальних громад.

У результаті реформи утворюються різні громади за розмірами, населенням, фінансовим потенціалом. Згідно з Оцінкою фінансової спроможності 366 ОТГ у 2017 році, підготовленої за підтримки "U-LEAD з Європою", в Україні 69 ОТГ відрховують кошти до держбюджету (реверсна дотація) або ж виходять "на нуль", а 297 громад отримують базову дотацію з держбюджету. З них майже у чверті (79 громад) дотація складає більше 20% доходів громади (табл. 3).

Таким чином, підводимо до думки, що проблеми у існуванні ОТГ залишаються. А особливо актуальною є проблема фінансової самостійності. Створені ОТГ після 2020 року шукатимуть нові формати існування в умовах нового адміністративно-територіального поділу. Неспроможні громади також шукатимуть вихід з ситуації. На нові об'єднані громади впливатимуть два головні чинники:

- фінансова спроможність громади самостійно розвиватися та покривати власні соціальні видатки;
- зміна кількості населення громад (фактично — темпи зменшення населення, особливо для сільських громад).

З'являться варіанти, коли громада матиме достатню кількість фінансових ресурсів, але відбуватиметься швидке зменшення населення.

Щодо державної фінансової підтримки місцевого та регіонального розвитку, то в 2019 р. порівняно із 2014 роком вона зростає у 41,5 рази (рис. 3).

Крім того, на 2019 рік передбачена субвенція на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг загального користування місцевого значення в сумі 14,7 млрд грн [4].

Враховуючи усі позитивні та проблемні моменти процесу реформ, Донченко К. визначає три можливі сценарії розвитку ОТГ після 2020 року [2]:

1. Інерційний сценарій.

Це "найбезболісний" варіант для центрального уряду. Після 2020 року буде створено більше 1200 ОТГ, що об'єднують 76% території країни. Інші території поступово будуть приєднуватись до уже діючих ОТГ або ж залишаться на перехідному етапі.

Таким чином, відповідальність за ситуацію буде передана на місця. Громади діятимуть за прислів'ям

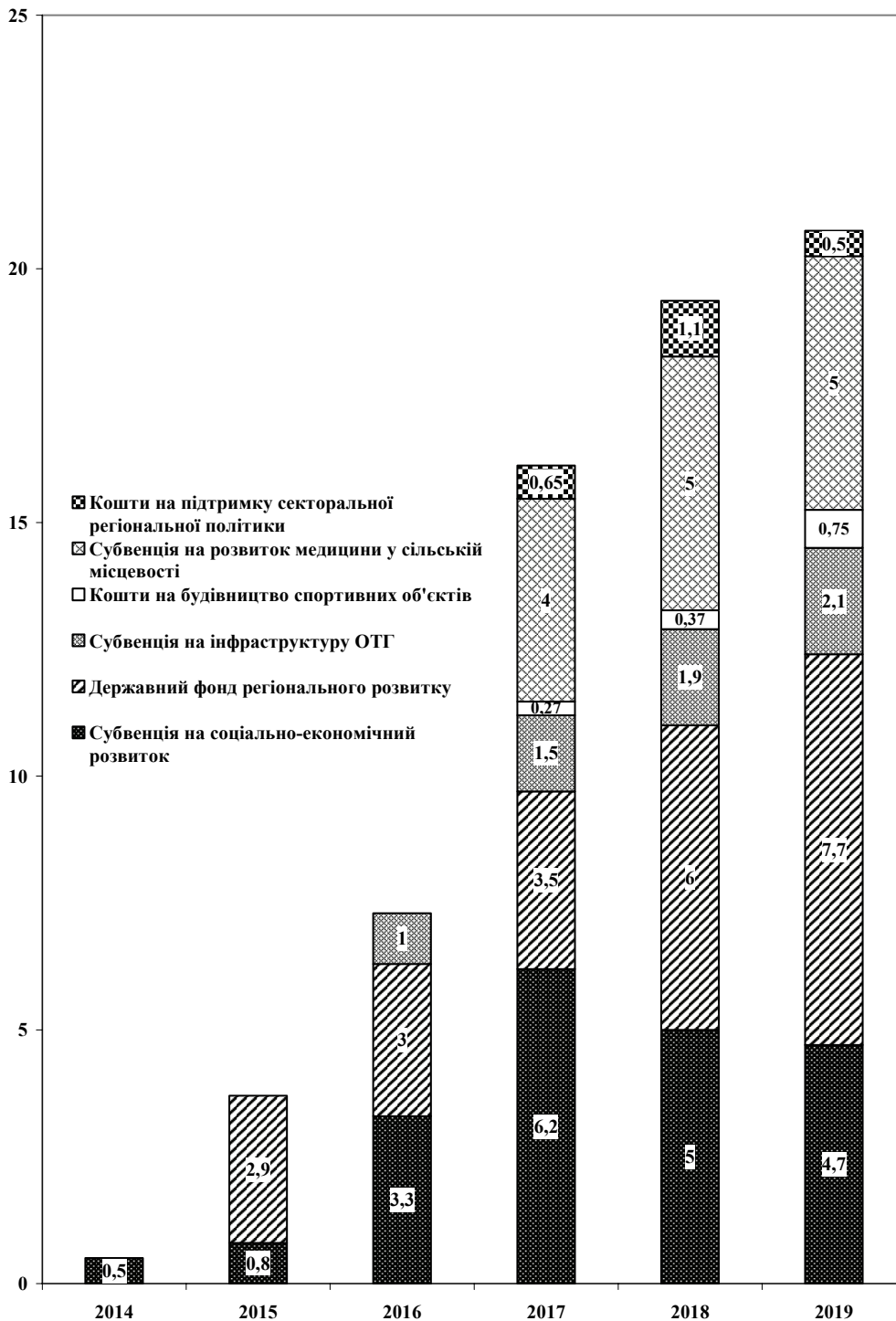


Рис. 3. Державна фінансова підтримка місцевого та регіонального розвитку за період 2014—2018 рр. та план на 2019 р., млрд грн

Джерело: складено на основі [4].

"Спасіння громади — справа рук самої громади". Як наслідок, частина громад може опинитися у скрутному становищі, натомість частина отримає переваги від децентралізації, особливо у місцях наявності природних ресурсів. Наприклад, для Полтавщини — це "газовидобувні громади". В цьому випадку варіантом розвитку для ОТГ може стати використання механізму співробітництва територіальних громад.

Позитивними моментами даного сценарію є такі фактори, як поступовість процесу для населення, передача відповідальності на місця, можливість уникнення

непопулярних реформ. Головним ризиком розвитку даного сценарію буде поділ громад на багаті та бідні. В такому разі, ситуація на місцевому рівні може прийняти таку форму: бідні громади змушені економити ресурси, зменшувати соціальну інфраструктуру та надання послуг, та покладатися на державну підтримку — ту ж саму базову дотацію та інші субвенції. Міжнародні грантові кошти зможуть допомогти невеликій кількості ОТГ. Така ситуація спричинить зменшення кількості населення у слабких громадах (природне зменшення та відтік до сильних громад).

2. Централізований сценарій — централізоване об'єднання ОТГ у більші утворення.

Такий сценарій дозволяє швидко розв'язати проблему слабких ОТГ, доснавши їх до більших центрів. Фактично можуть бути створені "псевдорайони", дещо менші або рівні за попередню адміністративно-територіальну одиницю — район.

Можливі два варіанти сценарію: сильний вплив уряду — фактичне керівництво процесом об'єднання та середній вплив уряду — можливість добровільного об'єднання (врахування) інтересів громад у разі відповідності критеріям центру.

Ризики такого сценарію:

— Ризик довіри до влади — необхідність наявності політичного кредиту довіри у влади. Він може з'явитися у разі одностайної перемоги на виборах 2019 року однієї з політичних сил або формування єдиної більшості. В іншому — процес не відбуватиметься.

— Централізоване планування процесу об'єднання — для швидкого впровадження необхідна координація на місцях та передання більших повноважень до ОДА або структур, що їх змінять. Це спричинить конфлікти між представниками місцевих інтересів та еліт. Необхідно враховувати і спротив місцевих інтересів подальшому укрупненню громад, який викликаний, у т.ч. попередньою агітаційною кампанією за децентралізацію та об'єднання.

— Необхідність нового обґрунтування наступного етапу — особливо актуальне, у разі перемоги правлячих політичних сил. Доведеться пояснювати, що попередні 6 років були помилкою — фактичний удар по собі. Для опозиції ситуація легша, але також викличе питання щодо моделі об'єднання та можливості повернення до старого адміністративно-територіального устрою.

— Відносини з європейськими та американськими партнерами — сьогодні в Україні працює ряд проектів, спрямованих на підтримку децентралізації, що фінансуються за рахунок країн ЄС та США. Відповідно, виникне запитання щодо ефективності роботи цих проектів в Україні. Необхідно враховувати іміджевий фактор для іноземних партнерів.

3. Добровільний сценарій — об'єднання ОТГ на добровільних засадах.

Після 2020 року та завершення об'єднання громад приймається нормативно-правова база щодо подальшого добровільного об'єднання ОТГ. Уряд створює мінімальні стимули зі свого боку для ініціювання об'єднання та бере мінімальну участь у процесі (контрольна функція), передаючи повноваження безпосередньо до громад.

Отже, ОТГ отримають шанс об'єднатися у бажаних межах. Але залишається проблема "багаті — бідні": ОТГ з високим рівнем доходів просто не виявлять бажання об'єднуватися з іншими громадами, а питання об'єднання кількох слабких ОТГ в одну та соціально-економічні вигоди від цього необхідно розглядати в кожному випадку окремо.

Ризиком такого сценарію є, знову ж, нерозв'язання проблеми самостійного існування ОТГ. У разі ж більшої ролі центру в об'єднанні ми повертаємося до першого

сценарію, коли уряд братиме на себе відповідальність та визначатиме як і хто об'єднуватиметься.

Вигоди також відчутні — це зняття відповідальності з центру за ситуацію на місцях, звикання населення до ситуації в умовах погіршення соціально-економічної ситуації в громадах [2].

Таким чином, дослідження теоретичних засад розвитку територіальних громад дозволяє сформувати такі основні положення, відповідно до яких має проводитися реформа територіальної організації влади на засадах децентралізації, побудови самодостатніх територіальних громад:

— чітка правова основа реформи, законодавче визначення статусу територіальних громад, механізму закріплення права власності, розподілу владних повноважень;

— передача владних повноважень на низовий рівень системи управління (рівень територіальних громад) за принципом субсидіарності;

— запровадження дієвих механізмів контролю за органами місцевого самоврядування в умовах децентралізації. Передбачене реформою укрупнення територіальних громад без впровадження контролю за владою і забезпечення її відповідальності може створити умови для зловживань керівництва ОМС;

— запровадження механізмів широкого залучення членів територіальних громад до участі в управлінні й формування управлінських рішень;

— розвиток громад як публічних корпорацій, наголос на власних ресурсах та можливостях, безпосередня участь громади у вирішенні господарських питань;

— забезпечення повсюдності місцевого самоврядування, розповсюдження юрисдикції органів місцевого самоврядування на території за межами населених пунктів;

— децентралізація повноважень має супроводжуватись адекватною для виконання цих повноважень децентралізацією бюджетних ресурсів.

Реформа адміністративно-територіального устрою країни — складний, багаторівневий і масштабний процес, який тісно пов'язаний з ефективністю функціонування усіх систем і складових суспільного розвитку. Відтак ця реформа має відбуватися у контексті системної реформи адміністративно-територіального устрою на всіх рівнях, ґрунтуючись на схвалених концептуальних засадах реформи та чіткому розумінні стратегії її реалізації.

Необхідно чітко визначити переваги, що будуть досягнуті внаслідок реформування територіальної організації влади і оптимізації адміністративно-територіального устрою:

— упорядкування системи адміністративно-територіальних одиниць, їхня уніфікація;

— підвищення ефективності використання бюджетних коштів;

— покращення якості та доступності публічних послуг населенню;

— призупинення деградації сільських територій;

— стає та фінансово спроможне місцеve самоврядування.

Щодо подальшого розвитку законодавчої бази наступним кроком має бути внесення зміни до Конституції

щодо децентралізації, які необхідні для подальшого просування реформи та її завершення. Необхідно також прийняти ряд важливих законів:

— "Про засади адміністративно-територіального устрою України". В рамках чинної Конституції визначено засади, на яких має ґрунтуватися адміністративно-територіальний устрій України, види населених пунктів, система адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань адміністративно-територіального устрою, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж територіальних одиниць та населених пунктів, ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України.

— "Про внесення змін до закону "Про регулювання містобудівної діяльності". Усуне існуючі недоліки регулювання містобудівної діяльності, унеможливить нецільове використання та розподіл земель.

— "Про службу в органах місцевого самоврядування" (нова редакція). Забезпечить рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування, підвищить престижність служби в цих органах, мотивацію місцевих службовців до розвитку громад та власного розвитку.

— "Щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування".

— "Про місцевий референдум".

— Оновлення законів про місцеві вибори, про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації тощо.

До реформування територіальних громад потрібно підходити з усвідомленням того, що успіх цього процесу буде важливим чинником подальшого проведення реформ в інших сферах суспільного розвитку.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови у співпраці з місцевими державними адміністраціями зобов'язані навчитися організувати економіку власної території на основі наявних унікальних місцевих переваг, створювати умови для самоорганізації та зайнятості населення.

Визначені та обґрунтовані завдання щодо реалізації державної регіональної політики дають можливість регіонам і громадам застосовувати комплексно інноваційні механізми та забезпечувати сталий розвиток територій, впроваджувати дієві управлінські рішення.

Необхідно якомога швидше пройти шлях формування спроможних територіальних громад, які мають стати новими точками соціально-економічного зростання, надавши їм максимальний обсяг повноважень, ресурсів та підвищеної відповідальності за своє майбутнє. Правильність такої стратегії підтверджується позитивними результатами діяльності переважної більшості об'єднаних територіальних громад, які взяли на себе основну відповідальність за свій розвиток. Новоутворені спроможні громади у своїй переважній більшості мають всі передумови у створенні сприятливих умов для розвитку своїх територій, сучасної інфра-

структури, надання якісних послуг та підвищення рівня життя громадян.

Перспективними напрямками подальших наукових досліджень в даному напрямку можуть бути питання: розвиток міжмуніципального співробітництва, оцінка фінансової достатності ОТГ, кадрове забезпечення утворених ОТГ.

Література:

1. Барановська Т.М., Остапенко О.Г. Територіальні громади як первинний суб'єкт місцевого самоврядування та реалізації муніципальної політики. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2015. № 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=909>

2. Донченко К. Сценарії децентралізації. Що очікує ОТГ після 2020 року. URL: <https://biz.censor.net.ua/resonance/3074295>

3. Законом України "Про добровільне об'єднання територіальних громад". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

4. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 червня 2019 р. / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: <https://decentralization.gov.ua/about>

5. Негода В.А. Нова державна регіональна політика в Україні — шлях до успіху. Наукові праці. Державне управління. 2017. Випуск 293. Том 305. С. 81—86.

6. Негода В. Децентралізація — основа формування ефективної системи управління та місцевого розвитку. Стратегія розвитку. 2017. № 4. С. 3—9.

References:

1. Baranovska, T. M. and Ostapenko, O. H. (2015), "Territorial communities as the primary subject of local self-government and implementation of municipal policies", *Derzavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, vol. 10, [Online], available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=909> (Accessed 03 July 2019).

2. Donchenko, K. (2018), "Decentralization scenarios. What to expect if it's after 2020", *Biznes Cenzor*, [Online], available at: <https://biz.censor.net.ua/resonance/3074295> (Accessed 03 July 2019).

3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), *The Law of Ukraine "About voluntary Association of territorial communities"*, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (Accessed 02 July 2019).

4. Ministry of regional development, construction and housing and communal services of Ukraine (2019), "Monitoring of the process of decentralization of power and reform of local self-government as of 10 June 2019", available at: <https://decentralization.gov.ua/about> (Accessed 03 July 2019).

5. Nehoda, V. A. (2017), "The new state regional policy in Ukraine is the way to success", *Naukovi pracj. Derzavne upravlinnia*, vol. 305, pp. 81—86.

6. Negoda, V. (2017), "Decentralization is the basis for the formation of an effective system of governance and local development", *Strategija rozvytku*, vol. 4, pp. 3—9.

Стаття надійшла до редакції 15.07.2019 р.