

УДК 658.15:666.75

ХУДОЛЕЙ В. Ю.

Міжнародний науково-технічний університет імені академіка Юрія Бугая

ДЕМЧЕНКО О. Л.

Міжнародний науково-технічний університет імені академіка Юрія Бугая

ПОТРАВКА Л. О.

ДВНЗ «Херсонський державний аграрний університет»

## ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

*Розбудова соціальної, правової, демократичної держави в умовах децентралізації та проведення конституційної реформи в Україні зумовлює відповідні процеси розбудови 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 села, селища і міста, де вона безпосередньо народжується й живе, створює сім'ю, працює й відпочиває.*

*Ключові слова: територіальні громади, об'єднання, децентралізація.*

KHUDOLEI V.

Academician Yu. Bugay International Scientific and Technical University

DEMCHENKO O.

Academician Yu. Bugay International Scientific and Technical University

POTRAVKA L.

Kherson State Agrarian University

## FEATURES OF FORMATION OF THE ASSOCIATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES

*The development of a social, legal, democratic state in the conditions of decentralization and constitutional reform in Ukraine determines the relevant processes of building the institution of local self-government, the primary subject of which is the territorial community. Naturally, the territorial community plays a leading role in the system of human life and society as a whole, because the vast majority of its social needs are met at the village, town and city level, where it is directly born and lives, starts a family, works and rests.*

*Key words: territorial communities, associations, decentralization.*

**Постановка проблеми.** Розбудова соціальної, правової, демократичної держави в умовах децентралізації та проведення конституційної реформи в Україні зумовлює відповідні процеси розбудови 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 села, селища і міста, де вона безпосередньо народжується й живе, створює сім'ю, працює й відпочиває. Ставлення людей до влади і держави безпосередньо залежить саме від якості й рівня їхнього життя, можливості задовольнити особисті й суспільні потреби, реально впливати своїми діями на покращання життя не тільки своєї родини, а й конкретної громади і суспільства в цілому. Це означає, що визнання державою права жителів кожної територіальної громади на місцеве самоврядування повинно знаходити своє відображення у конкретній державній політиці, функціях, формах, методах та механізмах державного управління, а не бути лише декларативною нормою чинного законодавства України.

Підтримка місцевого самоврядування з боку держави і створення умов для стійкого та самостійного розвитку територіальних громад в Україні є одним із найголовніших завдань сьогодення, яке набуває подвійної актуальності під час реформування системи публічної влади в цілому.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій, в яких започатковане розв'язання проблеми.** Дослідженню проблем місцевого самоврядування присвячено праці Баймуратова, В. Бесчастного, В. Борденюка, І. Бутка, П. Ворони, П. Гураль, С. Газарян, Є. Глухачова, Р. Давидова, І. Дегтярьової, І. Дробота, І. Дробуш, В. Кампо, Н. та інших дослідників.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Незважаючи на значну кількість наукових праць, присвячених дослідженню питань місцевого самоврядування, належного наукового розроблення не отримали питання впливу, форм та механізмів забезпечення розвитку територіальних громад в Україні.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою даного дослідження є теоретичне обґрунтування та розроблення практичних рекомендацій з удосконалення державної політики розвитку територіальних громад в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз досвіду децентралізації влади в Україні 2015-2018 рр. засвідчив наявність тенденцій певного спротиву реформі. По-перше, цей спротив дається взнаки на етапі ухвалення рішень, тобто просування та підтримки відповідних законопроектів у парламенті. Такий спротив можна назвати латентним, адже у переважній більшості випадків він не артикульований. По-друге, спротив

може спостерігатися на етапі виконання рішень, ухвалених центральною владою. У даному разі спротив може бути як латентним, так і відкритим. Найчастіше латентний спротив характеризує позицію органів влади обласного та районного рівня, яка гальмує просування реформи, зокрема у частині формування спроможних територіальних громад. Відкритий спротив зустрічається за участі мешканців громад в умовах браку механізмів громадської участі, зокрема низького залучення громадськості до обговорення рішень щодо оптимізації соціальної інфраструктури у процесі впровадження секторальної децентралізації [1-3].

Проміжним результатом першого етапу реалізації реформи самоврядування стало співіснування двох типів самоврядування базового рівня в рамках унітарної держави. Водночас 6851 (62,5 %) місцевих (сільських, селищних, міських) рад дотепер не долучилися до процесу добровільного об'єднання і продовжують перебувати під юрисдикцією районних державних адміністрацій. 18% території України не охоплено перспективними планами громад областей, що затверджені урядом.

До старту реформи децентралізації в Україні була обмежена інституційна та фінансова спроможність базового рівня місцевого самоврядування виконувати свої повноваження, як це передбачено у Європейській хартії місцевого самоврядування. Зокрема, обмежено застосування принципу субсидіарності, який передбачає передачу управлінських повноважень на рівень, що є максимально наближеним для споживачів публічних послуг, за умови додержання належних стандартів їх надання. Відповідно до Хартії, яку Україна ратифікувала у 1997 році, «місцеве самоврядування означає *право і спроможність* органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення». Відповідно до ст. 140 Конституції України, «місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні та міські ради та їх виконавчі органи» [4,5].

На практиці місцеве самоврядування базового рівня стикалося із цілим комплексом викликів, несумісним із завданнями виконання самоврядних та делегованих повноважень на належному рівні. Винятком можна було назвати міста обласного значення, фінансовий потенціал яких дозволяв органам місцевого самоврядування здійснювати свої повноваження на належному рівні. Переважна ж більшість органів місцевого самоврядування базового рівня демонструвала низьку ресурсну спроможність виконувати самоврядні та делеговані повноваження. Так, станом на березень 2014 р. в Україні було приблизно 12 тис. місцевих рад, у приблизно 6 тис. з них чисельність мешканців становила менше 3 тис. осіб, причому у 4809 з них чисельність населення становила менше 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менше 500 осіб. У більшості з них не було утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, були відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо.

Відповідно, одним із ключових завдань першого етапу реформи децентралізації було створення належних інституційних та фінансових умов для підвищення спроможності органів місцевого самоврядування базового рівня виконувати самоврядні та делеговані державою функції, відповідно до принципу субсидіарності. Досягнення цієї амбітної мети передбачало консолідацію органів місцевого самоврядування базового рівня з метою створення спроможних територіальних громад, із широкими повноваженнями, відповідним ресурсним забезпеченням та чітко окресленою відповідальністю перед громадою та державою.

Спроможною територіальною громадою було визначено територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Одним із показових свідчень консолідації зусиль держави та міжнародних партнерів України можна назвати функціонування інтегрованої платформи Ради донорів з питань децентралізації, що передбачає чітку та послідовну координацію зусиль Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіону), з одного боку, та усіх міжнародних партнерів, які фінансують та проваджують програми та проекти реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, з іншого. Структура Ради донорів з питань децентралізації включає низку робочих груп, які працюють за чітко окресленими напрямками, включно з напрямками адміністративних, комунальних послуг, освіти, безпеки тощо. Кожна з робочих груп відслідковує прогрес впровадження реформи за відповідним напрямком та оцінює результати впроваджуваних змін за логікою Матриці результатів впровадження децентралізації в Україні.

Практикою доведено, що позитивний ефект розвитку транспортної інфраструктури для регіону розкривається лише за наявності певних позитивних екстерналій – потенційних (невичерпаних) можливостей економіки на масштабах, утворення мереж. Як зазначають дослідники, важливими чинниками є також наявність гарантованих стандартних умов ведення бізнесу, місцева вартість факторів виробництва, відсутність локальних фінансових обмежень, додаткових позаекономічних ризиків тощо, організаційної побудови бізнесу та можливостей формування локальних та трансрегіональних мереж і кластерів, які дозволяють оптимізувати використання наявних ресурсів у процесі технологічного циклу (відбувається транснаціональний трансфер технологій залежно від зміни їх граничної норми віддачі). Проте найголовнішим чинником, безперечно, є здійснення інвестицій, які забезпечують поліпшення якості людського капіталу. Відтак, як констатують фахівці ОЕСР, проекти розбудови «фізичної» інфраструктури

можуть мати сенс там, де їй брак є гострим та особливо гостро відчувається громадянами. Як тільки базові потреби задоволені, увагу в цих громадах слід переключити на проекти, що сприятимуть зростанню регіональної продуктивності та конкурентоспроможності.

Таким чином, загальним глобальним трендом є поєднання двох взаємосуперечливих трендів у розвитку територій. З одного боку, процеси транснаціоналізації «розмивають» територіальну ідентичність як на інституційному, так і на індивідуальному рівнях, визначають першість уніфікованих, «космополітичних» ідентифікаційних практик, які мають насамперед функціональний, а не територіальний характер. З іншого, автономізація розпорядників ключових ресурсів підвищує вагу індивідуальних мотивацій поведінки, які диктуються особливостями їхньої ідентичності й, за визначенням, реалізуються на певній конкретній території.

Наразі постає завдання досягнення комплементарності глобальних змін, які обумовлюють конкуренцію за ресурси та ринки, та змін на рівні локальних спільнот, в рамках яких формуються мотивації до фокусування на ендогенних активах та повнішого продуктивного залучення локального потенціалу. Посилюючи ендогенну складову розкриття потенціалу зростання кожного регіону, активізація локальних спільнот спроможна збалансувати тренди екзогенізації, що диктуються логікою глобалізації – це особливо важливо для малих відкритих економік, якою є й Україна.

Для успішності політики розвитку, вона має бути забезпечена відповідним інституційним інструментарієм: відповідальними управлінськими структурами, усталеними практиками правозастосування та управління, самоорганізацією громад, належною самоідентифікацією їх членів тощо. Зокрема, дослідження 169 регіонів ЄС показало, що саме якість місцевого врядування є ключовим фактором ефективності політики згуртованості та використання структурних фондів ЄС.

За таких умов визначальним завданням інституційного розвитку стає становлення системи інститутів, які забезпечують безпосередній взаємозв'язок між розвитком територіальної спільноти як цілого та суб'єктів, які функціонують на цій території. Оскільки базовою цінністю для будь-якого суб'єкта є його збереження та постійне відновлення шляхом розвитку, логічним є висновок, що в економічному вимірі ця цінність знаходить вияв у базовій довгостроковій потребі забезпечення *економічних умов* безперервності і цілісності існування суб'єкта, або розширеного самовідтворення, що відбувається в рамках конкретного інституційного середовища.

Територіально орієнтований підхід, який обстоюється на європейському рівні, передбачає спеціальні інституційні механізми для підтримання діалогу між публічним та приватним секторами, академічними та навчальними інститутами, недержавними організаціями на основі громад. ОЕСР також виступає за те, щоб підходи до національного зростання були територіально-специфічними, а секторальні політики мають бути узгоджені із специфічними локальними економічними, соціальними та екологічними умовами.

Підсумовуючи, зазначимо, що формування дієвого соціального капіталу на локальному рівні як основи локальної ідентичності забезпечується на основі інституційної досконалості локальних громад, яка передбачає: становлення довіри всередині громади і відповідальності її членів перед майбутнім поколінням, що випливає з *усвідомлення регіональної ідентичності*; досягнення стабільності та інтегрованості громади в забезпеченні її повсякденного функціонування та розвитку, що досягається *інклюзивністю розвитку громади*; дієздатність органів самоврядування, виконавчих інститутів, їхню спроможність до програмування та стратегування, що забезпечується *ефективним управлінням громадою*.

Отже, й оцінювання ефективності політики територіального розвитку, зокрема – реформи децентралізації, яка здійснюється в Україні, може здійснюватися саме з погляду критерію її впливу на інституційну досконалість територіальних громад, здатності будувати соціальний капітал регіону на основі розвитку мережових взаємозв'язків.

Сучасне розуміння спроможності громад виходить далеко за рамки власне створення сприятливого бізнес-середовища та інвестиційної привабливості. Логіка розвитку бюджетної та секторальної децентралізації приводить до усвідомлення важливості розбудови економічних відносин, які забезпечують ефективну реалізацію наявних у розпорядженні громад ресурсів розвитку, і на основі цього – посилюють їхню спроможність забезпечувати зростаючу якість життя їхніх мешканців. У практичному сенсі йдеться про цілеспрямовану побудову на місцевому рівні інтегрованого інституційного середовища, *«дружного до розвитку»* – тобто такого, що активно заохочує підприємницьку діяльність, приплив до регіону інвестицій, реалізацію людського капіталу регіону. У той час як застосування патерналістських інструментів обмежене браком ресурсів для прямого фінансування, створення *«дружного до розвитку»* середовища дає змогу використовувати синергетичний ефект від поліпшення організації локальної економіки, яке потребує значно менших коштів.

Зазначимо, що на міжнародному рівні, з урахуванням сучасних змін в технологіях та організації ведення бізнесу, наразі застосовується поняття «ділової екосистеми» (business ecosystem) для малих та середніх підприємств – як цілісного середовища реалізації підприємницької діяльності, що починається на рівні підприємства та закінчується на кордоні країни, складається з прибуткових (сервісних), неприбуткових організацій, локальної інфраструктури, системи освіти та кваліфікаційної підготовки тощо.

Підтримання такої екосистеми є важливим у першу чергу для розвитку малого й середнього бізнесу, якому комерційно не вигідно налагоджувати власні логістичні та сервісні служби. Сфера відповідальності громад в рамках «ділової екосистеми» розглядається насамперед у вирішенні проблеми «останньої милі»: локального середовища для малих і середніх підприємств, облаштування якого значною мірою є результатом публічних

інвестицій, особливо для віддалених регіонів: насамперед у транспортну, шляхову, інформаційно-комунікаційну інфраструктуру, де на частку публічних коштів припадає 70% фінансування. Більшість таких об'єктів інфраструктури має «подвійне призначення» й однаково важливі як для бізнес-спільноти, так і для пересічних членів громад – у такий спосіб формується компліментарність просторового і бізнес-розвитку.

«Ділова екосистема» забезпечує ефективність використання наявної інфраструктури, формує нові якості та можливості локальної господарської системи на основі нових інфраструктурних рішень, що суттєво збільшує капіталізацію місцевих активів – як публічних, так і приватних. Міжнародна практика, а останнім часом – і досвід успішних вітчизняних громад дозволяють встановити базовий набір інструментів сприяння економічному розвитку, застосування яких належить до компетенції громад і має дозволити на практиці реалізувати можливості, які надає децентралізація. Закупівлі товарів та послуг, необхідних для виконання органами місцевого самоврядування власних та делегованих повноважень. Будучи так само підпорядкованими жорстким умовам рівності доступу для усіх учасників, які і закупівлі, що здійснюються центральними органами влади, муніципальні закупівлі значно ефективніші у спрямуванні публічного попиту на продукцію місцевих виробників.

Адже потрібні громаді послуги мають чітко виражену локалізацію надання, що у більшості випадків виключає (робить економічно не вигідною) участь у конкурсах виконавців з інших громад та регіонів. Отже, зростаючі видатки місцевих бюджетів можуть працювати як потужні підсилювачі економічного розвитку на локальному рівні, особливо – у разі заохочення конкуренції місцевих виробників. Між тим, традиційна для локального рівня переплетеність місцевих владних та бізнес-еліт містить значний ризик втручання у перебіг тендерів та формування на корупційних засадах «локальних монополій» на постачання товарів та послуг для потреб громади. Це посилює важливість прозорості та громадської підконтрольності закупівель.

### Література

1. Концепція децентралізації державного управління та розвитку місцевого самоврядування : проект, розроблений експертами Асоціації міст України та громад і Української партії «Єдність» // Проблеми трансформації територіальної організації влади : зб. матеріалів та док. / [наук. ред. М. Пухтинський]. – К., 2005. – С. 589–612.
2. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні : проект, розроблений Центром політ.-прав. реформ // Проблеми трансформації територіальної організації влади : зб. матеріалів та док. / [наук. ред. М. Пухтинський]. – К., 2005. – С. 550–588.
3. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. / В. І. Кравченко. – К. : Т-во «Знання» України, 1999. – 487 с.
4. Європейська хартія міст (II Маніфест нової урбаністики) 1992 р. – Режим доступу : <http://www.coe.org/cplre/>.
5. Конституція України від 28 черв. 1996 р. : станом на 2 берез. 2014 р // ВВР України. – 1996. – № 30 – Ст. 141.
6. Барановська Т. М. Вплив держави на розвиток адміністративно-територіальних одиниць базового рівня: зарубіжний досвід. *Evropský politický a právní diskurz*. 2015. Svazek 2. 6. vydání. S.119 – 130.
7. Барановська Т. М. Децентралізація влади як основний напрям вдосконалення державної політики розвитку територіальної громади. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Харків: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр». 2015. Вип. 2 (48). С. 145 – 152.
8. Барановська Т. М. Конституційно-правові засади формування та реалізації державної політики розвитку територіальної громади в інвестиції: практика та досвід. К., 2015. № 22. С. 153–158.
9. Барановська Т. М. Підвищення довіри населення до органів влади. Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. X. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2005. № 1 (10). С. 219–223.
10. Вакулєнко В. М. Стратегічне планування на місцевому та регіональному рівнях : навч. посібник. Ужгород : Патент, 2004. 198 с.
11. Георгієвський Ю. В. Компетенція органів публічної влади: теорія і практика застосування. К. : Логос, 2015. 345 с.
12. Головка О. М. Еволюція теорії місцевого самоврядування в державно-правовій науці: основні тенденції і напрями / О. М. Головка // Вісник Запоріж. юрид. ін-ту. – 1999. – № 3. – С. 3–11.
13. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : навч. посіб. / Н. В. Камінська – К., 2010. – 232 с.
14. Коліушко І. Реформа публічної адміністрації на місцевому та регіональному рівнях як один з напрямів адміністративної реформи / І. Коліушко, В. Тимошук // Проблеми трансформації територіальної організації влади : зб. матеріалів та док. / [наук. ред. М. Пухтинський]. – К., 2005. – С. 254–261.
15. Кравченко В. В. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : кол. моногр. / за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. – К. : Атіка, 2007. – 864 с.

### References

1. Konceptziya ya decentralizatsiya derzhavnogo upravlinnya ta rozvitku miscevego samovryaduvannya : proekt, rozroblenij ekspertami Asociji acziyi mi st Ukraini ta громад i Ukrain'skoyi partiї "Єdni st" // Problemi transformatsiyi teritori al'noyi organi zatsiyi vladi : zb. materi ali v ta dok. / [nauk. red. M. Pukhtins'kij]. – K., 2005. – S. 589–612.
2. Konceptziya reformuvannya publ'chnoyi admīnistratsiyi v Ukraini : proekt, rozroblenij Czentrom poli t.-prav. reform // Problemi transformatsiyi teritori al'noyi organi zatsiyi vladi : zb. materi ali v ta dok. / [nauk. red. M. Pukhtins'kij]. – K., 2005. – S. 550–588.
3. Kravchenko V. I. Mi s'zevi fi nansi Ukraini : navch. posi b. / V. I. Kravchenko. – K. : T-vo "Znannya" Ukraini, 1999. – 487 s.
4. Yevropejs'ka kharti ya mi st (II Mani fest novoyi urbani stiki) 1992 r.. –Rezhim dostup: <http://www.coe.org/cplre/>.
5. Konstituci ya Ukraini vi d 28 cherv. 1996 r. : stanom na 2 berez. 2014 r // VVR Ukraini. – 1996. – # 30 – St. 141.
6. Baranov'ska T. M. Vpliv derzhavi na rozvitok admīnistrativno-teritori al'nikh odinic' bazovogo ri vnya: zarubi zhnij dosvi d. *Evropský politický a právní diskurz*. 2015. Svazek 2. 6. vydání. S.119 – 130.
7. Baranov'ska T. M. Decentralizatsiya vladi yak osnovnij napryam vdoskonalennya derzhavnoyi poli tiki rozvitku teritori al'noyi gromadi. Aktual ni problemi derzhavnogo upravlinnya: zb. nauk. pr. Kharkiv: Vid-vo KharRI NADU "Magi str". 2015. Vip. 2 (48). S. 145 – 152.
8. Baranov'ska T. M. Konstituci jno-pravovi zasadi formuvannya ta reali zatsiyi derzhavnoyi poli tiki rozvitku teritori al'noyi gromadi v i nvesticzi yi: praktika ta dosvi d. K., 2015. # 22. S. 153–158.
9. Baranov'ska T. M. Pīdvishhennya dovi ri naselelnya do organi v vladi. Teori ya ta praktika derzhavnogo upravlinnya: zb. nauk. pr. Kh. : Vid-vo KharRI NADU "Magi str", 2005. # 1 (10). S. 219–223.
10. Vakulenko V. M. Strategične planuvannya na mi s'zevomu ta regi onal'nomu ri vnyakh : navch. posi bnik. Uzhgorod : Patent, 2004. 198 s.
11. Georgi yevs'kij Yu. V. Kompetenci ya organi v publ'chnoyi vladi: teori ya i praktika zastosuvannya. K. : Logos, 2015. 345 s.
12. Golovko O. M. Evolyuczi ya teori yi mi s'zevego samovryaduvannya v derzhavno-pravovi j naucci: osnovni tendenci yi i napryami / O. M. Golovko // Vi snik Zapori z. jurid. i n-tu. – 1999. – # 3. – S. 3–11.
13. Kamīns'ka N. V. Mi s'zeve samovryaduvannya: teoretiko-i storichnij i porivnyal'no-pravovij anali z : navch. posi b. / N. V. Kamīns'ka – K., 2010. – 232 s.
14. Koliushko I. Reforma publ'chnoyi admīnistratsiyi na mi s'zevomu ta regi onal'nomu ri vnyakh yak odin z napryami v admīnistrativni reformi / I. Koliushko, V. Timoshuk // Problemi transformatsiyi teritori al'noyi organi zatsiyi vladi : zb. materi ali v ta dok. / [nauk. red. M. Pukhtins'kij]. – K., 2005. – S. 254–261.
15. Kravchenko V. V. Aktual ni problemi stanovlennya ta rozvitku miscevego samovryaduvannya v Ukraini : kol. monogr. / za red. V. V. Kravchenka, M. O. Bajmuratova, O. V. Batanova. – K. : Ati ka, 2007. – 864 s.

Рецензія/Peer review : 15.03.2018

Надрукована/Printed : 03.06.2018

Рецензент: д.е.н., професор Нижник В. М.