

## Теоретичні засади формування стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади

Саєнко П.О.

здобувач

Інституту економіко-правових досліджень  
Національної академії наук України

У статті розглянуто теоретичні підходи до визначення поняття «територіальна громада», сутності та змісту стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади, на основі аналізу понятійного апарату нормативно-правових і наукових джерел визначено основні поняття і напрями забезпечення розвитку об'єднаної територіальної громади.

**Ключові слова:** об'єднана територіальна громада, перспективний план, децентралізація, реформування місцевого самоврядування.

Саенко П.А. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ОБЪЕДИНЕННОЙ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОБЩИНЫ

В статье рассмотрены теоретические подходы к определению понятия «территориальная община», сущности и содержания стратегии развития объединенной территориальной общины, на основе анализа понятийного аппарата нормативно-правовых и научных источников определены основные понятия и направления обеспечения развития объединенной территориальной общины.

**Ключевые слова:** объединенная территориальная община, перспективный план, децентрализация, реформирование местного самоуправления.

Saienko P.A. THEORETICAL FOUNDATIONS OF UNIFIED TERRITORIAL COMMUNITY'S DEVELOPMENT STRATEGY

The article deals with theoretical approaches to the definition of "territorial community", the nature and content of development strategy for unified territorial community, the basic concepts and directions of provision and development of the unified territorial community are determined based on the analysis of the conceptual apparatus of normative legal and scientific sources.

**Keywords:** unified territorial community, long-term plan, decentralization, reform of local self-government.

**Постановка проблеми.** Виклики сучасності актуалізують проблему розвитку місцевого самоврядування, розширення прав та повноважень територіальних громад через їх об'єднання, що в усьому світі розглядається як ознака демократичного вибору країни. Об'єднання територіальних громад спрямовано на покращення соціально-економічної системи та підвищення рівня життя населення, що є одним з найбільш пріоритетних напрямів державної політики.

На сьогодні відродження в Україні на конституційній основі інституту самоврядування з відповідними органами управління та самодостатніми місцевими бюджетами, запровадження практики делегування державних повноважень місцевим органам влади створюють надійну основу для формування європейських стандартів організації суспільного життя і водночас зумовлюють пошук нових шляхів забезпечення розвитку об'єднаної територіальної громади.

Очевидно також і те, що в трансформаційний період становлення України як суверенної соціальної правової держави неможливе без усвідомлення того, що територіальні громади, їх господарські комплекси є повноправними суб'єктами ринкових відносин і, що добробут населення знаходиться у прямій залежності від зайнятих позицій на місцевому, регіональному, національному та міжнародному ринках. Одночасно багатократно зростає координаційна функція місцевого самоврядування в економічному та соціальному розвитку громади. Виходячи з цього, територіальна громада повинна формувати стратегію свого розвитку.

Реалізація цього завдання є основою не тільки для подальших наукових розвідок, але й для практичного застосування, зокрема для розробки сучасних моделей і технологій здійснення місцевого самоврядування, удосконалення його правового та організаційного забезпечення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Теоретико-методологічні підходи до забезпечення розвитку територіальних громад стали предметом досліджень О. Бабінової, В. Колтун, В. Корженка, В. Куйбіди, О. Лиски, В. Мамонової, Ю. Шарова та ін.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Враховуючи вагомі наукові результати, отримані вченими та беручи до уваги сучасні трансформації в системі місцевого самоврядування, залишаються дискусійними і потребують додаткового теоретичного обґрунтування питання стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади. Крім того, важливим науковим завданням виступає комплексне дослідження теоретичних засад забезпечення розвитку об'єднаної територіальної громади.

**Метою статті** є узагальнення теоретичних підходів щодо сутності та змісту стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади, на основі аналізу понятійного апарату нормативно-правових і наукових джерел визначити основні поняття і напрями забезпечення розвитку територіальної громади.

**Виклад основного матеріалу.** Розробка теоретичних засад формування стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади передбачає насамперед розкриття та аналіз базових категорій у такій послідовності: «територіальна громада», «розвиток», «об'єднана територіальна громада», «стратегія розвитку» «формування стратегії розвитку».

Визначення територіальна громада не може бути здійснене без виявлення змісту категорії «громада». В тлумачному словнику української мови «громада» визначається як група людей, об'єднаних спільністю становища, інтересів [1].

Згідно з визначенням, наведеним у «Енциклопедії державного управління», в загальному значенні «територіальна громада» є спільнота людей, об'єднаних різноманітними стійкими формальними та неформальними зв'язками, які обумовлені спільним проживанням у межах села, селища, міста [2].

Представлено огляд науко-нормативних підходів до визначення поняття «територіальна громада».

Згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено наступне: територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл,

що мають єдиний адміністративний центр [3].

Наприклад, Орзіх М. вважає, що територіальна громада – це ... первинний суб'єкт місцевого самоврядування, який має власні інтереси, до складу якого входять громадяни України, іноземці, особи без громадянства, що постійно мешкають, або працюють на даній території, або володіють нерухомим майном, або сплачують місцеві податки та збори [4, с. 67].

Лисенко І. М. формулює категорію територіальна громада крізь призму спільності людей, об'єднана сталими взаєминами, проживаюча на певній території що здійснює самоврядування через місцеві референдуми, загальні збори, органи місцевої представницької влади (сільські, селищні, міські ради і так далі), органи самоорганізації населення та інші об'єднання громадян з метою реалізації своїх інтересів [5, с. 362].

Батанов О. В. сконструював нову теоретичну модель територіальної громади – як складну «кумулятивну форму суспільної організації, сукупність людей (місцевих жителів), асоційованих на публічних засадах у межах певної території та об'єднаних різноманітними ознаками системного характеру. За такого підходу, на його думку, відбувається реалізація приватних цілей у публічно-правовій формі [6, с. 46].

На думку Кондрашова О.М., територіальна громада – це сукупність громадян України, котрі спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус [7].

Не одностайність думок серед науковців щодо змістовних та сутнісних характеристик дефініції «територіальна громада» у вітчизняній науці свідчить про її постійну динаміку.

Тому найбільш вдалим, на наш погляд, є наступне визначення: територіальна громада – це складна соціальна система, що складається з різних підсистем та багатогранне суспільне явище, що перебуває у постійній динаміці.

Очевидно, що стан територіальної громади ніколи не буває статичним, він завжди знаходиться у процесі розвитку.

Розвиток може здаватись неконкретним, філософським поняттям. Проте ми оперуємо ним майже щодня, – коли хочемо, щоб наша країна розвивалась так або інакше, коли нарікаємо, що щось недорозвинене, коли кажемо про те, що щось розвинулось так або не так, коли думаємо про зростання сімейних доходів і розвиток дітей. Економічний розвиток

завжди навколо нас і ми знаходимось прямо в його центрі.

Розвиток, як на місцевому, так і на загальнодержавному рівні – одне з найважливіших понять економічної науки. У літературі нерідко використовують термін «соціально-економічний розвиток», підкреслюючи тим самим тісний зв'язок між рівнем економічного розвитку і вирішенням соціальних проблем країни.

Соціально-економічний розвиток – складний суперечливий процес, у якому взаємодіють позитивні і негативні фактори, а періоди прогресу змінюються періодами регресу. Політичні і військові потрясіння, соціальні конфлікти, екологічні катастрофи можуть призупинити розвиток економіки будь-якої країни, відкинути її на кілька десятиліть назад, а іноді привести і до остаточної загибелі, як це було з древніми цивілізаціями.

Економічним розвитком можна і треба управляти – його потрібно стимулювати. Такими основними інструментами стимулювання розвитку територіальних громад є співробітництво і об'єднання, та які вже отримали певну підтримку. Для того, щоб зростання фінансових ресурсів місцевого самоврядування забезпечило в першу чергу їх ефективне використання на розвиток громад та їх територій, в країні набирає обертів процес добровільного об'єднання громад. Він спрямований виключно на створення спроможних громад, тих, які забезпечать для своїх мешканців якісний рівень життя. Формування спроможних територіальних громад є одним із етапів реалізації реформи децентралізації влади в Україні. Однією з головних цілей проведення об'єднання територіальних громад є економічна ефективність, а тому важливим чинником у цьому процесі має стати науково обґрунтоване формування стратегії розвитку територіальних громад.

В сучасній економічній літературі термін «стратегія розвитку» чітко не визначено та пов'язується і з еволюцією, і з економічним зростанням, і з процесом досягнення основної цілі.

В сучасних умовах нестабільної економічної ситуації, стратегію необхідно розглядати, по-перше, як набір тактичних засобів, які можуть та повинні змінюватися, якщо динаміка зовнішнього або внутрішнього середовища не відповідає прогнозам (при незмінності кінцевої цілі, яка, як правило, припускає подальше зростання), по-друге, стратегію необхідно нерозривно пов'язувати із таким поняттям як розвиток.

При формуванні стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади необхідно враховувати зовнішні та внутрішні умови, наявність ресурсів і можливостей та ризики, які мають бути обов'язково передбачено. Стратегія розвитку повинна бути спрямована, в першу чергу, на підвищення конкурентоспроможності та сприятливого інвестиційного клімату. Таким чином стратегія виступає не тільки як інструмент обґрунтування, вироблення і реалізації цілей і задач виробничого, науково-технічного, економічного, організаційного і соціального характеру, не тільки як фактор, що регулює діяльність територіальної громади доти, поки намічені цілі і задачі не будуть досягнуті, але одночасно і як засіб зв'язку громади з ринковим середовищем.

Наслідком такого підходу до формування стратегії власне є документ стратегії розвитку, який для органу місцевого самоврядування, а також партнерів підприємців та громади – стає свого роду путівником у прийнятті рішень. Тому стратегію розвитку об'єднаної територіальної громади необхідно розуміти як довготерміновий план, який окреслює загальний напрям дій місцевої влади та її партнерів (сектор підприємництва, громадські організації, мешканці), а також представляє способи та знаряддя його втілення. Вироблені припущення стратегії розвитку обґрунтовують рішення методичного, фінансового та організаційного характеру, які приймаються владою. Стратегія є найважливішим документом органу місцевого самоврядування, який дозволяє вирізнити свої дії на фоні буденності.

Стратегія розвитку об'єднаної територіальної громади повинна характеризуватися кількома суттєвими рисами:

- зосереджується на тих напрямках розвитку громади, які становлять для неї найбільший шанс в майбутньому;

- характеризується точним, логічним записом, який впливає зі стратегічних напрямів розвитку в системі: стратегічних цілей, операційних цілей, завдань для реалізації;

- окреслює конкурентні переваги громади у відношенні до ближнього і дальнього оточення – творить стратегію динамічного розвитку;

- є результатом праці представників всіх груп громади, починаючи з місцевої влади, організації і установ ради та завершуючи мешканцями. Це дозволяє отримати пропозиції цілей та завдань від усіх зацікавлених

сторін, а також сприйняття представниками місцевої спільноти рішень та завдань, які приймаються в рамках стратегії;

– пов'язана з іншими документами стратегічного характеру.

На цей час розроблено Концепцію реформування місцевого самоврядування та План її реалізації, які фактично є лише рамковими документами впровадження реформ, варто зазначити офіційні документи, котрі визначають основні етапи, умови та власне процес добровільного об'єднання територіальних громад, а також функції та обов'язки, яких набудуть об'єднані територіальні громади, і фінанси, які будуть надані для їх реалізації після завершення процедури об'єднання. Це, зокрема: Закони України «Про співробітництво територіальних громад» (від 17.06.2014 р. № 1508-18) [8], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (від 05.02.2015 р. № 157-19) [9], «Про засади державної регіональної політики» (від 05.02.2015 р. № 156-VIII) [10], Бюджетний кодекс України, зі змінами, прийнятими Верховною Радою України від 10.02.2015 р. № 156-VIII [11]. Методика формування спроможних територіальних громад, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214 [12]. Внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України є основою для стимулювання громад до об'єднання та підвищення їхньої спроможності через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. У разі об'єднання такі громади наділяються повноваженнями та ресурсами, як у міст

обласного значення. Натомість територіальні громади, які не візьмуть участь у об'єднанні, залишаються осторонь цього процесу та позбавляються права на виконання делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися.

**Висновки.** Об'єднання територіальних громад на сьогодні є однією з найбільш обговорюваних тем та напрямів реформ, зокрема, реформи місцевого самоврядування, успішна реалізація якої має стати підґрунтям для створення дійсно спроможних територіальних громад. Метою реформи місцевого самоврядування є, передусім, забезпечення його спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення. Йдеться про наділення територіальних громад більшими ресурсами та про мобілізацію їхніх внутрішніх резервів.

Кожна реформа потребує своїх виконавців та їх глибокого розуміння суті реформування. Без цього будь-яка, навіть найліпше підготовлена, реформа приречена на провал.

Стратегія розвитку – це документ, який містить принципи (припущення), прийняті під час реалізації процесу планування. Планування становить особливий вид прийняття рішень, що займається тим конкретним майбутнім, якого головні місцеві середовища прагнуть для своєї територіальної громади, і якого можливо досягнути з огляду на вплив різноманітних факторів.

Отже, об'єднання територіальних громад є запорукою переходу місцевого самоврядування на якісно новий рівень.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Тлумачний словник української мови. / Укладачі Ковальова Т.В., Коврига Л.П. / Харків : Синтекс, 2002. – 672 с.
2. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. При Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 5 : Територіальне управління / наук.-ред. колегія : О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) та ін. ; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2011. – 408 с.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
4. Орзіх М. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування / М. Орзіх // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1995. – Вип. 1–2(10–11). – С. 67.
5. Лисенко І. М. Територіальна громада в системі громадянського суспільства / І. М. Лисенко // Науковий вісник «Гілея». – 2009. – Вип. 28. – С. 362-372.
6. Батанов О. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки / О. Батанов // Вісник центральної виборчої комісії. – 2008. – № 2(12). – С. 46–52.
7. Мороз О. Ю. Територіальна громада : сутність становлення та сучасні українські реалії / О. Ю. Мороз // Демократ. врядування : електрон. наук. фах. видання. – 2008. – Вип. 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.nbu.gov.ua](http://www.nbu.gov.ua).

8. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1011.44.0>.
9. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-viii>.
10. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
11. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
12. Методика формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015р. № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.