

DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2018-19-33>

УДК 352:336.1

Проблемні аспекти стратегічного й оперативного характеру об'єднаних територіальних громад

Сіренко К.Ю.

кандидат економічних наук,
доцент кафедри економіки та соціальних дисциплін
Академії Державної пенітенціарної служби

У статті здійснено огляд найактуальніших проблем стратегічного й оперативного характеру, які уповільнюють процес об'єднання територіальних громад в умовах впровадження реформи з децентралізації. Наведено шляхи вирішення цих проблем та головні завдання децентралізації на середньострокову перспективу. Визначено основні фактори стабілізації соціально-економічної ситуації та заходи вдосконалення процесу формування територіальних громад, посилення ресурсної підтримки.

Ключові слова: реформа, децентралізація, об'єднані територіальні громади, регіони, ресурсна спроможність, місцеве самоврядування.

Сіренко К.Ю. ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО И ОПЕРАТИВНОГО ХАРАКТЕРА ОБЪЕДИНЕННЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН

В статье осуществлен обзор самых актуальных проблем стратегического и оперативного характера, которые замедляют процесс объединения территориальных общин в условиях внедрения реформы по децентрализации. Приведены пути решения этих проблем и главные задания децентрализации на среднесрочную перспективу. Определены основные факторы стабилизации социально-экономической ситуации и меры совершенствования процесса формирования территориальных общин, усиления ресурсной поддержки.

Ключевые слова: реформа, децентрализация, объединенные территориальные общины, регионы, ресурсная способность, местное самоуправление.

Sirenko K.Yu. PROBLEM ASPECTS OF STRATEGIC AND OPERATIONAL CHARACTER OF UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES

The article reviews the most topical issues of strategic and operational nature that slow down the process of territorial communities' integration in the context of the implementation of decentralization reform. The ways of solving these problems and the main tasks of decentralization in the medium-term perspective are presented. The main factors of stabilization of the socio-economic situation and measures to improve the process of formation of territorial communities, strengthening of providing them with resource support are determined.

Keywords: reform, decentralization, united territorial communities, regions, resource capability, local self-government.

Постановка проблеми у загальному вигляді. В Україні 2014 р. ознаменувався початком реформування системи місцевого самоврядування, що передбачало створення спроможних об'єднаних територіальних громад як низової локальної адміністративно-територіальної одиниці та фінансову децентралізацію з переданням на місцевий рівень відповідних повноважень і ресурсів [1]. Головним завданням реформування стало викоренення залишків радянського командно-адміністративного типу управління та формування самодостатніх і спроможних адміністративно-територіальних одиниць щодо й фінансового забезпечення, й адміністративно-управлінських повноважень.

Однак існує низка невирішених проблем як стратегічного, так і оперативного характеру,

що формують ризики успішної подальшої реалізації реформи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці формування спроможних територіальних громад, зміцненню фінансової бази органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад присвятили свої праці такі вчені, як Р. Безсмертний, М. Долішній, П. Жук, І. Сторонянська, В. Кравців, А. Ткачук, А. Пелехатий.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Сучасні виклики реформування місцевого самоврядування та фінансової децентралізації в Україні зумовлюють потребу поглибленого комплексного аналізу власних надходжень новостворених об'єднаних територіальних громад, вирі-

шення проблеми розширення та диверсифікації джерел наповнення місцевих бюджетів.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є виявлення проблемних питань стратегічного й оперативного характеру об'єднаних територіальних громад, а також визначення шляхів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [2] прийнято у 2015 р. Тоді ж стартувала адміністративно-територіальна реформа. Відповідно до середньострокового плану пріоритетних дій уряду, вже у 2020 р. реформа децентралізації завершиться. До цього часу місцеві ради базового рівня мають бути на 100% об'єднані у спроможні територіальні громади, а також відбудеться повний та безповоротний перерозподіл повноважень між органами місцевого самоврядування й державними органами виконавчої влади.

Перші діючі об'єднані територіальні громади з'явилися в Україні після місцевих виборів 25 жовтня 2015 р. Тоді їх було 159, що об'єднали 793 територіальні громади. 25 жовтня 2015 р. в цих громадах було вибрано нові органи місцевого самоврядування, з 1 січня 2016 р. вони перейшли на прямі бюджетні розрахунки з Державним казначейством, показавши за результатами 2016 р. помітну позитивну динаміку свого розвитку. Ці громади отримали розширені повноваження та додаткові ресурси, що дало їм змогу реалізовувати проекти розвитку інфраструктури, зокрема ремонтувати й навіть будувати школи, дитсадки, водогони, дороги, системи вуличного освітлення, закуповувати комунальну техніку, створювати комунальні підприємства, дбати про благоустрій території. У 2016 р. відбувся суттєвий прогрес у формуванні ОТГ, адже їхня кількість зросла у 2,3 рази [3]. Таким чином, станом на початок 2017 р. в Україні налічувалось 366 ОТГ, які об'єднали 1 740 місцевих рад, в яких проведено перші місцеві вибори. Ці громади у 2017 р. перейшли на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України. Таким чином, станом на 1 січня 2018 р. в Україні утворено 458 ОТГ, що об'єднали 5 258 населених пунктів, в яких відбулися перші вибори органів місцевого самоврядування [3].

Проте не все гладко на шляху децентралізації. Є чимало проблем стратегічного й оперативного характеру, які створюють ризики успішної реалізації реформи та виникають через відсутність базового Закону «Про адмі-

ністративно-територіальний устрій України» [4], який би прописував засади державної політики в цій сфері, конструкцію нового адміністративно-територіального устрою, а також вказував би на однакові критерії адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів.

Водночас існує низка не вирішених проблем як стратегічного, так і оперативного характеру, що формують ризики успішної подальшої реалізації реформи. Зокрема, відзначимо такі проблемні питання.

1) Не завершено розроблення перспективних планів формування територій громад регіонів, які пройшли процедуру об'єднання, хочуть провести перші місцеві вибори та отримати додаткові фінансові ресурси й управлінські повноваження [5]. Наприклад, за 4 місяці 2017 р. прийнято кілька розпоряджень Кабінету Міністрів України для затвердження уточнень у перспективних планах формування територій громад: 1 лютого 2017 р. прийнято розпорядження для Донецької, Чернігівської та Житомирської областей; 10 березня 2017 р. – для Рівненської, Хмельницької та Харківської областей; 19 квітня 2017 р. – для Запорізької, Полтавської, Київської та Сумської областей. Створення значної частини ОТГ відбувається без урахування вимог Методики щодо їх формування. Окремі ОТГ утворюються задля отримання додаткових повноважень та ресурсів, проте за своїм потенціалом об'єктивно не зможуть забезпечити своїм мешканцям надання послуг належної якості, активізувати економічні процеси, оскільки не мають відповідної інфраструктури та ресурсів, а в майбутньому забезпечити сталий розвиток громад. Подальше поширення такої практики має загрозу нівелювання сутності реформи, оскільки замість спроможних територіальних громад утворюються малочисельні громади з нерозвинутою інфраструктурою, недостатніми кадровими ресурсами [5].

2) Потребує опрацювання питання стабільного забезпечення державної фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад. У 2017 р. обсяг субвенції на формування інфраструктури ОТГ передбачений у розмірі 1,5 млрд. грн., при цьому фінансування із загального фонду Державного бюджету складає лише 0,5 млрд. грн., а решта 1 млрд. грн. надається зі спеціального фонду. Ці кошти будуть розподілені вже між 366 ОТГ, отже, кожна громада отримає менше коштів, ніж минулого року. Швидке збільшення кількості ОТГ без пропорційного збільшення обсягу субвенції на розвиток інф-

раструктури знижуватиме мотивацію громад до об'єднання та їхні можливості щодо соціально-економічного розвитку, отже, погіршуватиме очікування від реформи [6].

3) Процес створення ОТГ переважно не має підтримки, а подекуди стикається зі спротивом з боку районних адміністрацій, місцевих рад та місцевих еліт. Про наявність цієї проблеми постійно заявляють представники вже створених ОТГ та експерти, а віднедавна й представники центральних органів виконавчої влади. Місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування протидіють створенню ОТГ через побоювання втратити робочі місця або повноваження. Водночас місцеві еліти не хочуть втрачати свого впливу на сільські та районні ради, адже створення ОТГ супроводжується реформатуванням органів влади та зміною акцентів в управлінні на користь громад.

4) Не врегульоване питання оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади загалом та розподілу функцій і повноважень між місцевими радами ОТГ та районними адміністраціями й районними радами районів зокрема, на території яких створені ОТГ [5]. Процес створення ОТГ, який відбувається за відсутності офіційної позиції щодо моделі реформування всіх рівнів адміністративно-територіального устрою, веде до посилення протиріч між органами влади новостворених ОТГ та адміністративних районів. Необхідно чітко визначити повноваження, що залишаються за райдержадміністрацією та райрадою, переглянути їх кількість та видатки на утримання їхніх апаратів.

5) Відсутнє належне кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, недостатньою є кваліфікація службовців місцевого самоврядування для виконання нових функцій. Зокрема, це приводить до неефективного використання фінансових ресурсів територіальних громад, неспроможності освоїти кошти державних субвенцій на розвиток громад. Органи місцевого самоврядування сільських ОТГ часто неспроможні підготувати якісні інвестиційні проекти для отримання коштів державної підтримки та коштів міжнародної допомоги, не готові до запровадження стратегічного планування та програмування розвитку громад. Вирішення цієї проблеми, на нашу думку, залежить від професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування, запровадження дієвих програм підвищення

кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування, а також надання їм необхідної консультативної та методичної допомоги з боку органів виконавчої влади.

6) Потребує опрацювання питання запровадження механізмів контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування [7] та якістю надання населенню адміністративних та соціальних послуг. В умовах децентралізації повноважень та передачі ресурсів органам місцевого самоврядування, високих корупційних ризиків щодо використання бюджетних коштів актуальним є питання запровадження механізмів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як з боку державних органів, так і з боку громадськості.

7) Особливо актуальною в умовах бюджетної децентралізації є потреба здійснення належного контролю за роботою органів влади різних рівнів під час планування та виконання ними бюджетів, управління фінансовими ресурсами та їх використання. Вирішення цього питання сьогодні залежить від, по-перше, забезпечення ефективного попереднього та поточного державного фінансового контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування під час управління та використання бюджетних ресурсів; по-друге, запровадження максимальної прозорості діяльності місцевих органів влади та контролю за цією діяльністю з боку громадськості.

Продовження запровадження політики децентралізації управління має стати дієвим фактором стабілізації соціально-економічної ситуації, подолання суперечностей між різними рівнями влади, сприяти підвищенню ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях управління.

Головні завдання децентралізації на середньострокову перспективу полягають у завершенні формування спроможних територіальних громад на всій території країни, посиленні інституційної та ресурсної спроможності громад, запровадженні стратегічного планування розвитку ОТГ, розбудові інфраструктури громад, підвищенні якості надання всього спектру публічних послуг населенню [8].

Подальша успішна реалізація реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування на засадах децентралізації вимагає продовження роботи щодо вдосконалення законодавчо-нормативного забезпечення реформи.

Висновки з цього дослідження. Для вирішення проблемних питань та забезпечення успішної реалізації процесу подальшого формування об'єднаних територіальних громад необхідно:

– доопрацювати та змінити перспективні плани формування територій громад для кожного регіону на основі положень Методики формування спроможних територіальних громад; встановити терміни доопрацювання перспективних планів та відповідальності обласних державних адміністрацій [8];

– законодавчо врегулювати питання виконання районними радами визначених законом повноважень в районах, територія яких повністю або частково охоплена створеними об'єднаними територіальними громадами;

– унормувати питання оптимізації структури та кількості працівників районних держав-

них адміністрацій в районах, територія яких повністю або частково охоплена створеними об'єднаними територіальними громадами;

– опрацювати питання вдосконалення механізму державної фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та забезпечення стабільних джерел такої підтримки;

– налагодити ефективну роботу регіональних Центрів сприяння розвитку місцевого самоврядування в організаційній підтримці процесу добровільного об'єднання територіальних громад та їхнього подальшого розвитку;

– надати допомогу об'єднаним територіальним громадам з підготовки стратегічних та програмних документів щодо соціально-економічного розвитку громад, зокрема із залученням коштів міжнародної фінансової та технічної допомоги.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р / Верховна Рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
2. Про добровільне об'єднання територіальних громад від 5 травня 2018 р. № 2379-VIII: Закон України / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
3. Сайт Центральної виборчої комісії. URL: https://www.drv.gov.ua/portal/cm_core.cm_index?option=ext_gromada&prejim=1&pmn_id=145.
4. Про адміністративно-територіальний устрій України: Проект Закону України від 22 лютого 2018 р. № 2543-VIII / Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508.
5. Павлюк А. Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення // Аналітичні дані Національного Інституту стратегічних досліджень. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.pdf.
6. Децентралізація на власному досвіді: в яких регіонах найбільш позитивно оцінюють реформу? / Національна рада реформ. URL: <http://reforms.in.ua/ua/novyna/decentralizaciya-na-vlasnomu-dosvidi-v-yakyh-regionah-naybilshpozytyvno-ocinyuyut-reformu>.
7. Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік: Указ Президента України від 7 грудня 2016 р. № 545/2016 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/545/2016>.
8. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. № 275-р // Урядовий портал. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249935442>.

REFERENCES:

1. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvitnia 2014 r. № 333-r / Verkhovna Rada Ukrainy. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
2. Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 05.05.2018 № 2379-VIII / Verkhovna Rada Ukrainy. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
3. Sait Tsentralnoi vyborchoi komisii. URL: https://www.drv.gov.ua/portal/cm_core.cm_index?option=ext_gromada&prejim=1&pmn_id=145.
4. Pro administratyvno-terytorialnyi ustrii Ukrainy: Proekt Zakonu Ukrainy vid 22.02.2018 № 2543-VIII / Verkhovna Rada Ukrainy. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508.

5. Pavliuk A. Formuvannia obiednanykh terytorialnykh hromad: stan, problemni pytannia ta shliakhy yikh vyrishennia // Analychni dani Natsionalnoho Instytutu stratehichnykh doslidzhen. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.pdf.

6. Detsentralizatsiia na vlasnomu dosvidi: v yakykh rehionakh naibilsh pozytyvno otsiniuiut reformu? / Natsionalna rada reform. URL: <http://reforms.in.ua/ua/novyna/decentralizaciya-na-vlasnomu-dosvidi-v-yakyh-regionah-naybilshpozytyvno-ocinyuyut-reformu>.

7. Pro pershocherhovi zakhody z rozvytku mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini na 2017 rik: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 07.12.2016 r. № 545/2016 / Verkhovna Rada Ukrainy. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/545/2016>.

8. Pro zatverdzhennia serednostrokovoho planu priorytetnykh dii Uriadu do 2020 roku ta planu priorytetnykh dii Uriadu na 2017 rik: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 3 kvitnia 2017 r. № 275-r // Uriadovyi portal. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249935442>.