

DOI: [10.32702/2307-2105-2018.11.209](https://doi.org/10.32702/2307-2105-2018.11.209)

УДК 330.526.34

Б. Б. Бец,
аспірант Подільського державного аграрно-технічного університету,
м. Кам'янець-Подільський

ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

В. В. Bets
postgraduate of State agrarian and engineering university in Podillia,
Kamianets-Podilskyi

FORMATION OF THE UNITED TERRITORIAL SOCIETIES IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION

В статті обґрунтовано, що в умовах орієнтації вітчизняної економіки на європейські засади зростання за принципами сталості, ефективна державна політика є каталізатором ініціювання та реалізації системних трансформацій, передусім, у напрямі розвитку місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Доведено, що об'єднані територіальні громади є першоосновою та лейтмотивом формування та імплементації нової політики сталого розвитку територій України, що на емпіричному рівні підтверджено об'єктивними статистичними показниками. Проведено моніторинг існуючої вітчизняної нормативно-правової бази децентралізації і зроблено висновок про її гармонійність з європейськими вимогами у переважній більшості законодавчих актів, що забезпечує належні умови для практичного втілення задекларованих управлінських рішень щодо впровадження змін адміністративно-територіального устрою. З метою окреслення основних постулатів розвитку місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, узагальнено теоретичні засади цього процесу, що дозволило визначити об'єктивні передумови активізації формування ОТГ в Україні. Згідно аналітичних даних встановлено, що отримання самостійності у прийнятті рішень щодо використання ресурсного потенціалу ОТГ є потужною передумовою активізації їх формування, що підтверджено відповідними економічними індикаторами.

The article substantiates that in the conditions of domestic economy orientation to European principles, growth according to the sustainability principles, an effective government policy is a catalyst for initiating and implementing systemic transformations, primarily in the direction of developing local self-government and the territorial organization of power. It is proved that the united territorial communities are the primary basis and leitmotif of the formation and implementation of the new sustainable development policy of Ukraine territories, which is confirmed at the empirical level by objective statistical indicators. The outlined indicators indicate an effective quantitative and qualitative development of the combined territorial communities. Such rates of inter-municipal consolidation are seen as close to European indicators. The existing national regulatory framework for decentralization was monitored and it was concluded that it was in

harmony with European requirements in most legislative acts, and it provides the appropriate conditions for the practical implementation of the declared management decisions on the introduction of changes in the administrative and territorial structure. The legal framework, which was formed in Ukraine during 2014-2018, accompanies the gradual implementation of the reform and promotes the strengthening of the functional and financial capacity of local self-government. The emphasis is placed on the fact that the prevalence of the harmony of private and public interests in combination with public priorities serves as the basis for further reform in the direction of formation of self-sufficient formations, the development of which is based on established principles of democracy. In order to determine the basic tenets of the local self-government development and the territorial organization of power in Ukraine, the theoretical foundations of this process were summarized, which allowed determining the objective prerequisites for activating the formation of the OTH in Ukraine. According to analytical data, it was established that gaining independence in making decisions on the resource potential usage of OTH is a powerful prerequisite for enhancing their formation, which is confirmed by relevant economic indicators.

Ключові слова: об'єднані територіальні громади; децентралізація; формування; ресурсне забезпечення.

Keywords: united territorial communities; decentralization; formation; resource provision.

Постановка проблеми. В сучасних умовах функціонування національної економічної системи з орієнтацією на європейські засади зростання за принципами сталості, ефективна соціально орієнтована державна політика є локомотивом кардинальних змін та впровадження системних реформ. Одним із ключових векторів розвитку України є упровадження реформи територіальної організації влади, основні результати якої на тепер об'єктивно вказують на ефективність прийнятого стратегічно виваженого рішення. Реформу децентралізації владних повноважень визнано одним із найрезультативніших з-поміж усіх, проголошених діючим Урядом, стратегічних імперативів подальшого розвитку України у напрямі євроінтеграції.

В основних положеннях реформи декларується, що об'єднані територіальні громади (ОТГ) є лейтмотивом формування та реалізації нової політики сталого розвитку територій, і саме їм належить домінуюча роль у забезпеченні інтересів громадян в усіх сферах життя і життєдіяльності. Спроможні, самодостатні та успішні громади виступають сьогодні базовим елементом ефективної системи господарювання в Україні. Зазначене вказує на необхідність поглибленого дослідження теоретичних особливостей і практичних трендів формування ОТГ на сучасному етапі реформування органів місцевого самоврядування на засадах децентралізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання становлення й розвитку місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, у т. ч. формування ОТГ, висвітлено у працях багатьох вітчизняних дослідників, зокрема, О. Батанова, В. Борденюка, Г. Борщ, В. Вакулєнка, Н. Гончарук, Н. Гринчук, Ю. Дехтяренко, І. Клименко, В. Куйбіди, І. Лопушинського, Ю. Лупенка, М. Могилова, Р. Площа, О. Самофал, С. Саханєнка, Д. Скупченка, Т. Тарасєнка, А. Ткачук, Ю. Шарова, В. Юзефовича та інших [8; 9]. Однак, незважаючи на значну кількість і різноплановість проведених досліджень, окремі питання піднятої проблеми потребують подальших досліджень. Це стосується, передусім, обґрунтування необхідності та особливостей формування об'єднаних територіальних громад в умовах чергового етапу імплементації реформи децентралізації в міру посилення європейських викликів.

Метою статті є обґрунтування теоретичних засад формування об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації та аналітична оцінка сучасних трендів цього процесу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Узагальнений концепт реформи децентралізації спрямований на створення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні на основі європейських цінностей розвитку місцевої демократії, наділення територіальних громад повноваженнями та ресурсами, що забезпечать місцевий економічний розвиток, надання населенню високоякісних та доступних публічних послуг [10]. Конкретизований перелік передбачуваних змін зводиться до таких індикаторів: посилення місцевого самоврядування; зміна положення про адміністративно-територіальний устрій; закріплення «принципу повсюдності» (землями за територією населених пунктів розпоряджаються відповідні органи місцевого самоврядування); гарантія наділення місцевого самоврядування достатніми повноваженнями та ресурсами; врахування історичних, економічних, екологічних та культурних особливостей при плануванні розвитку громад; передача «на місця» максимальної кількості повноважень, які органи місцевого самоврядування здатні виконати; скасування місцевих та районних державних адміністрацій, створення ОТГ, запровадження інституту префектів [1; 2; 10].

Беззаперечною детермінантою успішності даної реформи є відповідна законодавча база, яка, з одного боку, є ключовим інструментом правомірного супроводження реформи, що водночас уможлиблює регулювання діяльності органів місцевого самоврядування відповідно до наданих їм повноважень, з іншого – забезпечуючою умовою імплементації політики сталого розвитку України. Існуюче вітчизняне законодавче підґрунтя децентралізації в цілому узгоджене з європейськими вимогами і створює належні умови для практичного втілення задекларованих управлінських рішень щодо впровадження змін територіального устрою. Протягом 2014–2018 рр. в Україні сформовано потужну нормативну-правову базу, що супроводжує поступову імплементацію реформи та сприяє посиленню функціональної та фінансової спроможності місцевого самоврядування. Насамперед, це стосується добровільного об'єднання та співробітництва територіальних громад, передачі повноважень від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, фінансової децентралізації тощо.

Сформована вітчизняна законодавча база значно посилила мотивацію до міжмуніципальної консолідації в країні, створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем [1]. Першим поштовхом до трансформування вітчизняної системи місцевого самоврядування у напрямі децентралізації владних повноважень стало затвердження у 2014 р. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [7], з урахуванням вимог Європейської хартії місцевого самоврядування. Метою Концепції визначено обґрунтування напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Практичну реалізацію основних її положень розпочато у 2015 р. із прийняттям Законів «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [3] та «Про співробітництво територіальних громад» [6], які регулюють відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад, а також подальшого приєднання до них. Законом [3] запроваджено інститут старост в ОТГ, які представляють інтереси сільських мешканців в раді громади.

Внесення змін до Бюджетного і Податкового кодексів України щодо фінансової децентралізації також формують підвалини для активізації реформи децентралізації (частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України протягом останніх років постійно зростає і станом на 01.01.2018 р. складає 51,2 %, що на 5,6 в.п. більше, ніж у 2015 р.) [1]. Відповідно до положень Закону «Про засади державної регіональної політики» [4], державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад протягом періоду реформування зросла у 39 разів: з 0,5 млрд в 2014 р. до 19,37 млрд грн у 2018 р. Крім того, 21 область прийняла рішення про створення Агенції регіонального розвитку, практично в усіх адміністративних областях працюють Центри розвитку місцевого самоврядування, які супроводжують місцеву владу у напрямі втілення регіональних стратегій розвитку [5; 10].

Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [3] декларуються концептуальні положення формування спроможних та фінансово незалежних територіальних громад. При цьому, превалювання гармонійності приватних і державних інтересів у поєднанні із громадськими пріоритетами виступає основою подальшого реформування у напрямі становлення самодостатніх формувань, розвиток яких базується на усталених принципах демократичності. Добровільним об'єднанням членів ОТГ передбачається отримання можливості розпоряджатися матеріальними та нематеріальними ресурсами, якими володіє громада, зокрема трудовими, фінансовими, матеріально-технічними, природними, інформаційними, маркетинговими, інноваційними, управлінськими тощо. Отримання самостійності у прийнятті рішень щодо формування й використання ресурсного потенціалу ОТГ є потужною передумовою їх активного поширення, підтвердженням чому є відповідні індикатори оцінки динаміки їх формування (табл. 1).

Таблиця 1.
Динаміка формування об'єднаних територіальних громад в Україні

Індикатор	Рік				2018 р. до 2015 р., %
	2015	2016	2017	2018*	
Кількість ОТГ, од.	159	366	665	728	4,6 раза
Кількість жителів ОТГ, млн осіб	1,4	3,1	5,6	6,3	4,5 раза
Площа ОТГ, тис. км ²	36,5	84,2	164,1	179,2	4,9 раза
Кількість територіальних громад, що утворили об'єднані територіальні громади, од.	804	1747	3124	3378	4,2 раза
Кількість необ'єднаних територіальних громад, од.	10411	9468	8091	7837	75,3

*Примітка: станом на 10.04.2018 р.

Джерело: за даними [1; 2; 10]

Відтак, протягом 2015–2018 рр. кількість ОТГ зросла у 4,6 раза до рівня 728 у 490 районах. Кількість жителів ОТГ становить у 2018 р. 6,3 млн осіб (14,9% від загальної чисельності населення України), що у 4,5 раза

більше, ніж у 2015 р. Щодо площі ОТГ, то у 2018 р. вона становить 179,2 тис. км² (31,1 % від загальної площі України), що у 4,9 раза більше, ніж у 2015 р. Протягом досліджуваного періоду кількість територіальних громад, що утворили об'єднані територіальні громади, зросла у 4,2 раза до 3378 од. у 2018 р. (30,1 % від загальної кількості рад базового рівня станом на 01.01.2015 р.). Натомість, кількість необ'єднаних територіальних громад скоротилася на 24,7 %, або складає 69,9 % від загальної кількості рад базового рівня станом на 01.01.2015 р. Окреслені показники свідчать про ефективний кількісний та якісний розвиток об'єднаних територіальних громад. Такі темпи міжмуніципальної консолідації вбачаються наближеними до європейських показників.

З метою окреслення основних постулатів розвитку місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, в дослідженні узагальнено теоретичні засади цього процесу, що дозволило визначити об'єктивні передумови активізації формування ОТГ в Україні (рис. 1).



Рис. 1. Зміст реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні

Джерело: побудовано автором за даними [3; 6]

Відтак, імплементація реформи децентралізації владних повноважень насамперед передбачає добровільне об'єднання та співробітництво територіальних громад; передачу повноважень від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування та фінансову децентралізацію, що уможливить наділення територіальних громад повноваженнями та ресурсами, а також надання населенню високоякісних та доступних публічних послуг. Особливо варто підкреслити домінуюче місце держави серед основних детермінант формування ОТГ.

Висновки. Стратегічним пріоритетом становлення України як соціально орієнтованої європейської держави є розвиток системи місцевого самоврядування, без реформування якої у напрямі децентралізації владних повноважень на місця неможливо досягти гармонійного та зрівноваженого розвитку територіальних громад, а відтак – забезпечити високий рівень якості життя населення. Зміна усталеної парадигми управління державою у напрямі формування місцевої демократичної влади за рахунок удосконалення системи управління на місцях, розширення повноважень органів місцевого самоврядування, слід розглядати сьогодні необхідною умовою активізації процесів сталого розвитку України.

Список використаних джерел.

1. Децентралізація в Україні: URL: <http://decentralization.gov.ua/gromada>. (дата звернення: 20.09.2018 р.).
2. Динаміка об'єднання територіальних громад України (2015–2018). URL: <http://socialdata.org.ua/dinamika-obiednannya-teritorialnikh-g/>. (дата звернення: 20.09.2018 р.).
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII (із змінами). URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>. (дата звернення: 20.09.2018 р.).
4. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лют. 2015 р. № 156-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>. (дата звернення: 09.11.2018 р.).
5. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серп. 2014 р. № 385. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>. (дата звернення: 20.09.2018 р.).
6. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2014. № 34. ст.1167.
7. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р / Офіційний портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>. (дата звернення: 20.09.2018 р.).
8. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг: навч. посіб. / [Г. А. Борщ, В. М. Вакулєнко, Н. М. Гринчук, Ю. Ф. Дехтяренко, О. С. Ігнатенко, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук, В. В. Юзефович]. К. : 2017. 107 с.
9. Формування об'єднаних територіальних громад у сільській місцевості (інформаційно-аналітичний огляд) / [Ю. О. Лупенко, М. М. Моголова, О. В. Самофал та ін.]. К. : ННЦ «ІАЕ», 2018. 46 с.
10. Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.pdf. (дата звернення: 20.09.2018 р.).

References.

1. Decentralization in Ukraine, [Online], available at: <http://decentralization.gov.ua/gromada>. (Accessed 20.09.2018).
2. Dynamics of the Association of Territorial Communities of Ukraine (2015-2018), [Online], available at: <http://socialdata.org.ua/dinamika-obiednannya-teritorialnikh-g/> (Accessed 20.09.2018).
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "On Voluntary Association of Territorial Communities", [Online], available at: <http://zakon1.rada.gov.ua>. (Accessed 20.09.2018).
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "On the Principles of State Regional Policy", [Online], available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>. (Accessed 09.11.2018).
5. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the State Strategy for Regional Development for the period up to 2020", [Online], available at: <http://zakon2.rada.gov.ua>. (Accessed 20.09.2018).
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The Law of Ukraine "On Cooperation of Territorial Communities", *Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR)*. vol. 34, art.1167.
7. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approving the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine", [Online], available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>. (Accessed 20.09.2018).
8. Borshch, H. A. Vakulenko, V. M. and others (2017), *Resursne zabezpechennia obiednanoi terytorialnoi hromady ta yii marketynh* [Resource provision of the united territorial community and its marketing], Kyiv, Ukraine, P. 107.
9. Lupenko, Yu. O. Mogylova, M. M. Samofal, O. V. and others (2018), *Formuvannia obiednanykh terytorialnykh hromad u silskii mistsevosti (informatsiino-analitychnyi ohliad)* [Formation of united territorial communities in rural areas (informational and analytical review)], NNTs «IAE», Kyiv, Ukraine, P.46.
10. Formation of united territorial communities: state, problem issues and ways of their solution, [Online], available at: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.pdf. (Accessed 20.09.2018).