

ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування

МОСКАЛЕНКО СВІТЛАНА ВАСИЛІВНА

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ УТВОРЕННЯ ОТГ

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ
магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

м. Миколаїв – 2020 рік

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження полягає в тому, 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. 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.

Актуальність дослідження за обраною тематикою зумовлена важливістю процесів децентралізації в країні та реформування місцевого самоврядування, і пов'язана з необхідністю обґрунтування та оцінювання конкурентних переваг об'єднаних територіальних громад порівняно з традиційними громадами, намаганням довести наявність потужного потенціалу подальшого розвитку об'єднаних територіальних громад в частині організаційно-функціональних факторів розвитку.

Децентралізація є процесом розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру. Вона, як правило, здійснюється цілеспрямовано з метою оптимізації практичного вирішення питань загальнонаціональної ваги, а також втілення у життя специфічних регіонально-локальних програм.

Слід зазначити, що через процеси децентралізації та укрупнення громад проходила більшість європейських країн, досвід яких може бути використано, перевірено й враховано. Вітчизняний доробок поки ще представлено напрацьованою і оновленою законодавчою та нормативно-правовою базою реформи місцевого самоврядування, яка проходила першу апробацію під час реалізації зазначених процесів, а також численними методичними збірниками, які було підготовлено. Досвід європейських країн, що використовували принцип добровільності при укрупненні громад, свідчить, що такі процеси стають довготривалими, а це ще більше актуалізує перший досвід укрупнення громад та формування відповідних стратегій, програм та проектів їх розвитку.

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.

Окрім того, серед причин, які обмежують розвиток територіальних громад як первинних суб'єктів системи місцевого самоврядування, є недосконалість законодавчого закріплення базових термінів, а саме відсутність взаємоузгоджених підходів до визначення таких понять, як «міське самоврядування» та «територіальна громада», наявність різноманітних думок стосовно визначення місця і ролі держави у розвитку системи місцевого самоврядування, завдань державної політики щодо розвитку територіальних

громад тощо. Тому децентралізацію влади справедливо називають однією з найскладніших реформ в Україні за період з 2014 р. Зміна системи управління територіями, децентралізація у сферах медицини, освіти та інших – відкриває низку проблем та суперечностей.

Наразі для реформи децентралізації настає принципово новий етап. Поставлено практичне завдання провести чергові загальні вибори до органів місцевого самоврядування у жовтні 2020 р. у новій адміністративно-територіальній структурі. Це означає, що 100% покриття території об'єднаними громадами має завершитися навесні 2020 р. Враховуючи, що у попередні чотири роки відбулося об'єднання 3,9 тис. із загальних 10,9 тис. громад, а 64% громад залишаються необ'єднаними, необхідне різке прискорення впровадження реформи децентралізації. Процес децентралізації із проривного, харизматичного та добровільного процесу неминуче переходить до етапу рутинної директивної реалізації, причому цей етап конче необхідний, оскільки тільки завершеність адміністративно-територіальної перебудови дозволить повною мірою досягти якісних зрушень, заради яких децентралізація, власне, задумувалася, перетворити розрізнені позитивні зрушення на довгоочікувані якісні зміни у вигляді системного поліпшення якості життя громадян та повноцінного використання ресурсів розвитку країни.

Процес передачі повноважень на рівень громад не може обмежуватись лише управлінням медициною, освітою і наданням адміністративних послуг – коли громадам в особі органів місцевого самоврядування делегуються функції держави, хоча і з фінансовим забезпеченням.

Значний ефект для розвитку економіки регіону та країни в цілому має успішна реалізація проектів територіального розвитку, які здійснюються та втілюються територіальними громадами. Посилення спроможності громади дієвим чином впливати на суттєві характеристики якості свого життя – основа сталого розвитку громади.

Дієздатність громад базується як на матеріальних, так і на нематеріальних активах. Перші включають в себе послуги, інфраструктуру, природні ресурси та культурні надбання. Другі – місцеві навички, згуртованість, здатність до дії, адаптивність та відкритість для інших, зрештою – здатність працювати разом, приймати спільні рішення та втілювати спільне бачення майбутнього розвитку спільноти. Отже, поняття дієздатності громад, яке у стандартних процедурах традиційно описується забезпеченістю відповідними ресурсами та здатністю ефективно використовувати публічні кошти, має бути розширене до масштабів інтегральної характеристики спроможності громади до стратегічного розвитку на основі задіяння усіх доступних централізованих та децентралізованих, публічних та приватних ресурсів. Спроможність до органічного поєднання завдань розвитку території, громади як спільноти та місцевого бізнесу як основи її існування – основний виклик, що постає перед реформою децентралізації на її новому етапі.

Актуальність дослідження також зумовлена необхідністю з'ясування сутності державної політики розвитку територіальних громад, упорядкування

відповідних завдань між різними рівнями державного управління та удосконалення конкретних механізмів, що в умовах децентралізації надасть громадам можливостей отримати більше прав щодо забезпечення соціально-економічного розвитку територій, підвищити ефективність надання населенню публічних послуг тощо.

У науковій літературі дослідженню проблем місцевого самоврядування, у т. ч. з'ясуванню ролі держави у сфері місцевого розвитку, присвячено праці М. Баймуратова, О. Батанова, 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. Камінської, А. Коваленка, М. Корнієнка, В. Кравченка, В. Куйбіди, Ю. Куца, І. Лопушинського, О. Лиски, В. Мамонової, Ю. Молодожен, М. Орзіха, Г. Падалка, О. Пастернак, Р. Плюща, В. Погорілка, М. Пухтинського, О. Слобожана, О. Фрицького, В. Шаповала та ін. Серед іноземних науковців окремі питання місцевого самоврядування досліджували М. Бондар, В. Васильєв, І. Видрін, А. Єрьомін, Ю. Казанчев, Є. Ковешніков, М. Краснов, О. Кутафін, Л. Нудненко, М. Постовий, Ю. Тихомиров, В. Фадєєв, О. Черкасов, В. Чиркін, К. Шугрина.

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. Зокрема, питання формування та реалізація державної політики розвитку територіальних громад майже взагалі не досліджувались вітчизняними вченими, наукові розробки присвячено переважно дослідженню механізму державного управління або механізму реалізації державної регіональної політики (О. Кравченко, Н. Нижник, В. Олуйко, А. Парамонов, О. Федорчак та ін.), а також інституційній інфраструктурі державної регіональної політики переважно зарубіжних країн (В. Волошко, І. Грицяк, В. Керецман, М. Лендєл, Н. Луцишин, І. Студенніков, В. Ткаченко та ін.). Усе це й зумовило актуальність дослідження, його мету і завдання.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є теоретичне обґрунтування та розроблення практичних рекомендацій з удосконалення державної політики розвитку територіальних громад в Україні.

Досягнення поставленої мети зумовлює вирішення таких *завдань*:

- здійснити аналіз і узагальнити сучасні теоретичні обґрунтування природи територіальної громади як об'єкта державної політики, розкрити історичні особливості процесу формування та реалізації державної політики розвитку територіальних громад в незалежній Україні;
- визначити теоретичне підґрунтя державної політики розвитку територіальних громад через уточнення змісту поняття «державна політика розвитку територіальних громад», виявлення рівня співвідношення понять «держава», «міське самоврядування» та «територіальна громада»;
- з'ясувати нормативно-правові засади формування та реалізації державної політики розвитку територіальних громад в Україні;

- надати теоретичні обґрунтування механізму залучення громадян до участі в реалізації державної політики розвитку територіальних громад;
- проаналізувати методiku оцінювання соціального капіталу територіальних громад в Україні з акцентуванням на системі показників оцінювання кожного виду активів громад;
- проаналізувати основні недоліки формування бюджетів та провести моніторинг стану утворення та розвитку ОТГ Миколаївської області;
- розробити концептуальні засади механізму формування та реалізації державної політики розвитку територіальних громад шляхом побудови відповідної партисипативної моделі з урахуванням досвіду зарубіжних країн.

Об’єктом дослідження є сукупність суспільних відносин щодо механізмів державної політики розвитку територіальних громад.

Предметом дослідження є процеси формування та реалізації державної політики розвитку територіальних громад в Україні.

Методи дослідження. Для досягнення наукової об’єктивності застосовувався широкий спектр загальнонаукових і спеціальних методів дослідження.

Діалектичний метод дозволив всебічно розглянути територіальні громади, визначити їх сутність, роль у державі та суспільстві. Формально-логічний метод дозволив вирішити питання удосконалення правового регулювання розвитку територіальних громад в Україні, а також сформулювати пропозиції щодо напрямів практичної реалізації їхнього потенціалу шляхом удосконалення чинного законодавства України. Методи аналізу і синтезу дозволили визначити особливості формування та реалізації державної політики розвитку територіальних громад. Метод узагальнення дав можливість узагальнити зарубіжний досвід щодо розвитку територіальних громад. Методи індукції, дедукції, моделювання та прогнозування використано для побудови та обґрунтування моделі розвитку територіальних громад і основних напрямів державної політики розвитку територіальних громад в Україні.

Теоретичною основою роботи є фундаментальні положення теорії державного управління, дослідження вітчизняних і зарубіжних учених. Нормативну основу роботи складають закони України, укази Президента України, постанови Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, нормативні акти органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування України тощо.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у теоретичному обґрунтуванні та розробці практичних рекомендацій щодо удосконалення державної політики розвитку територіальних громад в Україні.

Наукову новизну становлять такі положення і результати дослідження:

- обґрунтовано концептуальні засади партисипативної моделі розвитку територіальної громади як складової механізму формування та реалізації відповідної державної політики, виходячи з її конкурентних переваг та резервів для такого розвитку та здобутків зарубіжних країн, з визначенням основних компонентів, що передбачає чітке нормативно-правове та

організаційне забезпечення громад рівними можливостями, створення умов для формування в громадах (перш за все – об'єднаних) центрів зростання через встановлення й використання активів громади (людських, соціальних, фінансово-економічних, матеріально-інфраструктурних, природних та інших ресурсів), розширення міжмуніципального співробітництва, посилення впливу громад на свій розвиток – активну громадську участь тощо;

– теоретичні обґрунтування механізму залучення громадян до участі в реалізації державної політики розвитку територіальних громад (визначення стейкхолдерів і створення організаційної групи; формулювання місії розвитку; збирання та аналіз інформації, розширення організаційної групи; формулювання бачення і складання стратегічного плану розвитку; створення команди з управління реалізацією плану розвитку; реалізація плану розвитку; коригування плану розвитку, оцінювання процесу і результатів);

– методику оцінювання соціального капіталу територіальних громад (людські активи оцінюються за показниками: «упевненість у власних силах», «прагнення до розвитку», «ставки заробітної плати», «доступність праці», «якість робочої сили», «трудова клімат»; соціальні активи оцінюються за показниками: «громадська безпека», «наявність, доступність і якість житла», «доступність якісної медичної допомоги», «якість шкільної системи», «якість вищої освіти», «парки і рекреаційні зони»), застосування якої має вплинути на підвищення результативності державної політики розвитку територіальних громад в Україні;

– понятійно-категорійний апарат у галузі науки державного управління, а саме уточнення змісту поняття «державна політика розвитку територіальних громад», а також співвідношення понять «держава», «місцеве самоврядування» та «територіальна громада»;

– шляхи удосконалення правового механізму державної політики розвитку територіальних громад через визначення основних положень проекту Закону України «Про територіальні громади».

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони можуть бути використані у процесі формування та реалізації державної політики розвитку територіальних громад в Україні. Крім того, проведене дослідження дає можливість внести низку пропозицій з удосконалення законодавства України у сфері місцевого самоврядування.

Матеріали роботи можуть також бути використані у навчальному процесі в системі підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, при викладенні курсів і дисциплін, пов'язаних із висвітленням питань функціонування інституту місцевого самоврядування, державної політики, територіальної організації влади тощо.

Особистий внесок здобувача. Дослідження є самостійною науковою працею, сформульовані в роботі положення та висновки обґрунтовані автором самостійно.

Апробація результатів магістерської роботи. Матеріали дослідження обговорювалися на колегії Державного архіву Миколаївської області, на

засіданні громадської ради Державного архіву Миколаївської області, пропозиції були враховані при роботі зі складання номенклатури ОТГ, а також необхідності подальшої роботи з упорядкування та збереження документів, створених ОТГ у процесі формування та роботи.

Структура магістерської роботи обумовлена метою та логікою дослідження і складається зі вступу, трьох розділів (восьми підрозділів) основної частини, висновків, додатків (на 14 сторінках) та списку використаних джерел (127 найменувань). Загальний обсяг роботи становить 151 сторінку, з них основного тексту – 124 сторінки.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність теми дослідження, розкрито ступінь наукової розробленості проблеми, сформуовано мету й завдання магістерської роботи, визначено методи дослідження, наукову новизну і значимість результатів дослідження.

У першому розділі **«ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД УКРАЇНИ»** розглянуто особливості територіальної громади як об'єкта державної політики, визначено теоретичне підґрунтя розвитку територіальних громад, з'ясовано сутність, зміст і основні підходи державної політики розвитку територіальних громад, уточнено зміст поняття «державна політика розвитку територіальних громад», узагальнено історичні особливості процесу формування та реалізації державної політики розвитку територіальних громад у незалежній Україні.

Підрозділ 1.1 «Територіальна громада як об'єкт державної політики» присвячено розгляду різних точок зору на термін ,як об'єкт державної політики.

Підрозділ 1.2 «Теоретичне підґрунтя розвитку територіальних громад» висвітлює теоретичні підходи, які дозволяють враховувати і використовувати ті ключові аспекти, що пов'язані із забезпеченням розвитку територіальних громад.

Підрозділ 1.3 «Сутність, зміст і основні підходи державної політики розвитку територіальних громад» присвячено сутності поняття «державна політика розвитку територіальних громад» здійснено аналіз підходів до вивчення державної політики, досліджено визначення термінів «державна політика», «розвиток» та підходи до розуміння державної політики у сфері місцевого самоврядування.

У висновках до розділу визначається, що законодавчий та організаційний механізм державного управління в сфері утворення ОТГ знаходиться в стадії розвитку. Процеси з децентралізації мають завершитись визначенням нового формату територіальної організації державної влади на місцях, чітким розмежуванням повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, запровадженням законодавчих основ для місцевої демократії, створенням дієвих механізмів для активної громадської участі у вирішенні питань місцевого значення, запровадженням інститутів політичної відповідальності як на місцевому, так і на загальнодержавному рівні.

У другому розділі **«ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД»** проаналізовано організаційно-правові засади формування та реалізації державної політики розвитку територіальних громад у незалежній Україні, зарубіжний досвід у сфері розвитку територіальних громад і особливості реалізації державної політики України щодо розвитку територіальних громад на підставі даних проведеного власного соціологічного дослідження.

Підрозділ 2.1 «Організаційно-правові засади формування територіальних громад в Україні» узагальнено чинні нормативно-правові акти, що регулюють відносини у сфері утворення ОТГ, а також наведено перелік актів що необхідно прийняття.

Підрозділ 2.2 «Розвиток територіальних громад: європейський досвід» розповідає про розвиток громад який став одним з основних трендів у публічному управлінні в Європейському Союзі, аналізуючи європейський досвід, звичайно, слід розуміти, що за всієї своєї подібності європейські країни мають власну неповторну індивідуальність.

Підрозділ 2.3 «Особливості реалізації державної політики України щодо розвитку територіальних громад: спроможність ОТГ як ключове завдання» розповідає про реальну спроможність новостворених об'єднаних громад. Ключовим моментом тут є наявність відповідних кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури.

Основні питання, на які слід відповісти, проводячи в Україні реформу децентралізації, є такими: які цілі реалізуються в ході децентралізації; які форми децентралізації є ефективними у визначених обставинах; які ресурси необхідно вжити для успішної децентралізації; що необхідно зробити високо централізованому уряду для забезпечення процесу вироблення політики децентралізації; який світовий досвід потрібно використати задля вироблення, упровадження, моніторингу та оцінювання політики децентралізації.

Третій розділ «ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД МИКОЛАЇВСЬКОЇ ОБЛАСТІ: УСПІХИ ТА ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОСТІ» проведено аналіз сучасного стану утворення ОТГ, успіхи та проблеми на даному етапі формування.

Підрозділ 3.1 «Успіхи та недоліки бюджетної децентралізації в ОТГ Миколаївської області» присвячений аналізу причин спротиву утворенню ОТГ як в цілому по Україні, так і по області, проблемам формування доходів та видатків ОТГ у зв'язку з неефективним управлінням земельними ресурсами, комунальним майном, датування збиткових підприємств та невжиття заходів для досягнення, хоча б на першому етапі, беззбитковості, неможливість з різних причин освоїти кошти міжбюджетних трансфертів.

Підрозділ 3.2 «Моніторинг стану утворення та розвитку ОТГ Миколаївської області»

Процес формування ОТГ можна назвати динамічним: станом на 2015 р. в Україні було сформовано 159 ОТГ; на 2016 р. – 366; на 2017 р. – 665; а станом на 2018 р. – вже 874 об'єднаних громади; станом на 1 січня 2020 р. – вже 1029 громад. Більшість сформованих ОТГ створено згідно із методичними рекомендаціями профільного міністерства та відповідно до затверджених перспективних планів об'єднання та розвитку територіальних громад. Доведення до умов дійсності потребує і нормативно-правова база з вивченого питання, що дасть можливість зміцнення ОТГ.

Зроблено висновок, що логічним подальшим кроком після утворення ОТГ є утворення об'єднань національного рівня, які представляють інтереси

ОТГ та систематизують їхній вплив на перебіг децентралізації, забезпечують інформаційний обмін, методичну підтримку, обмін кращими практиками, опосередковують роботу з донорами та ін. Так, в Україні наразі у цьому сегменті функціонують Асоціація міст України, Українська асоціація районних та обласних рад, Асоціація об'єднаних територіальних громад, Асоціація малих міст України. Наявність декількох паралельних структур, які певним чином дублюють представлення груп інтересів, у разі неузгодженості їхніх дій містить ризик зниження сили кожної з асоціацій, фрагментації єдиного простору інтересів ОТГ, які належать до різних асоціацій.

ВИСНОВКИ

Ефективність здійснення місцевого самоврядування в Україні сьогодні певною мірою зумовлена належним здійсненням процесу децентралізації влади, підвищенням активності територіальних громад у його здійсненні, збільшенням довіри населення до органів влади та місцевого самоврядування, а також створенням спроможних громад.

З'ясовано нормативно-правові засади формування та реалізації державної політики розвитку територіальних громад в Україні; розроблено практичні рекомендації щодо вдосконалення чинного законодавства за п'ятьма напрямками: 1 – створення міцної законодавчої основи для децентралізації влади на базі Основного закону України; 2 – створення нового покоління законодавства з питань здійснення місцевого самоврядування (визначено ключові положення проекту Закону України «Про територіальні громади»); 3 – створення законодавчої основи для забезпечення чіткого розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; 4 – створення законодавчої основи для вирішення питань територіального устрою; 5 – удосконалення виборчого законодавства.

Процеси з децентралізації мають завершитись визначенням нового формату територіальної організації державної влади на місцях, чітким розмежуванням повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, запровадженням законодавчих основ для дієвої місцевої демократії, створенням дієвих механізмів для активної громадської участі у вирішенні питань місцевого значення, запровадженням інститутів політичної відповідальності як на місцевому, так і на загальнодержавному рівні. Розвиток громади – це, водночас, і процес підвищення здатності діяти колективно, і результат спільних дій, виражений у покращанні умов існування громади.

Визначено, що ще одним важливим напрямом удосконалення державної політики розвитку територіальних громад є запровадження на загальнодержавному рівні системи моніторингу й оцінювання розвитку територіальних громад. Це дасть можливість: використовувати єдиний підхід до моніторингу і єдині показники оцінювання розвитку

територіальних громад; здійснювати порівняння схожих громад (великих міст, міст, селищ, сіл) між собою; визначити необхідні напрями допомоги з боку центральних органів влади і центрального бюджету для різних територіальних громад; розробляти більш виважену й обґрунтовану стратегію регіонального розвитку України.

Міжнародний досвід. Аналіз європейського досвіду дає підстави констатувати, що, хоча протягом багатьох років розвиток територіальних громад як наукова дисципліна і сфера практичної діяльності боровся за суспільне визнання, проте тепер органи влади різного рівня все більше і більше використовують його для вирішення актуальних проблем місцевого, регіонального, а іноді й національного масштабу. У свою чергу, для багатьох організацій, зайнятих у цій сфері, контракти з органами влади є основним або додатковим джерелом доходу.

Ще однією проблемою, є те, що фахівці з розвитку громад, взаємодіючи з органами влади в рамках певних офіційних процедур, ризикують стати своєрідним «розширенням» бюрократії. А оскільки їх часто буває залучено до реалізації короткострокових проектів, що характеризуються цілями, які повинні принести видимі плоди в найближчій перспективі, то в результаті цього складним соціальним проблемам, таким як дуальність у суспільстві («заможні» і «незаможні»), всілякі форми дискримінації тощо, важко потрапити до політичного порядку денного. Іншими словами, програми з розвитку територіальних громад часто реалізуються для місцевих жителів, а не разом із ними, що суперечить глибинній сутності розвитку територіальних громад. Ключовими аспектами успішного розвитку територіальних громад у більшості країн – членів ЄС, виступають: державне визнання й підтримка, професіоналізація цієї діяльності, фокусування на підвищенні спроможності територіальних громад, виділення пріоритетних завдань, забезпечення розвитку територіальних громад на різних рівнях.

Україна. Є цілком очевидним, що дія принципу добровільності в об'єднанні територіальних громад повинна бути обмеженою у часі і у певний момент об'єднання територіальних громад має перейти у стадію адміністративного об'єднання. Зрозуміло, що наступний етап реформи пов'язаний із формуванням владної інфраструктури районного рівня і є можливим лише після завершення формування об'єднаних територіальних громад, але цей процес не може тривати нескінченно довго.

Одночасно, ми б рекомендували уряду і всім залученими в реформу гравцям, не боротися з уже створеними малими і потенційно неспроможними ОТГ. У них має бути право приєднатися до іншої, більш спроможної громади. Формувати такий дизайн, який вони самі вважають найбільш ефективним. Принаймні до того моменту, коли реформа буде завершена прийняттям Закону про новий адміністративно-територіальний устрій.

Основні питання, на які слід відповісти, проводячи в Україні реформу децентралізації є такими:

- які цілі реалізуються в ході децентралізації;
- які форми децентралізації є ефективними у визначених обставинах;

- які ресурси необхідно вжити для успішної децентралізації;
- що необхідно зробити високо централізованому уряду для забезпечення процесу вироблення політики децентралізації;
- який світовий досвід потрібно використати задля вироблення, упровадження, моніторингу та оцінювання політики децентралізації.

Відповіді на ці основні питання та максимальне врахування інтересів та потреб територіальних громад можуть бути запорукою їх успішного становлення та розвитку.

Законодавство. Правову основу державної політики розвитку територіальних громад складають Конституція України, Європейська хартія місцевого самоврядування, Угода про асоціацію між Україною та ЄС, закони України: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про державні цільові програми», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», «Про Генеральну схему планування території України», «Про засади державної регіональної політики», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та ін., акти Президента України та Кабінету Міністрів України, зокрема: Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, Стратегія сталого розвитку «Україна–2020», Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р.

Указані документи знаходять свою деталізацію в місцевих стратегіях розвитку відповідних регіонів, а також у планах їхньої реалізації. Крім того, до правових засад формування та реалізації державної регіональної політики також включаються програми та проекти розвитку відповідних регіонів, зокрема інвестиційні.

Досвід першого року практичної реалізації Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», з одного боку, довів його актуальність і корисність для розвитку територіальних громад, а з іншого – виявив недосконалості, прогалини та колізії у правовому регулюванні окремих питань, пов'язаних з об'єднання територіальних громад. Також слід сказати про відсутність законодавчої бази щодо приєднання інших населених пунктів до ОТГ, що вже існують, а також про невирішеність долі тих районів, чий межі повністю збігаються з межами ОТГ. Зважаючи на це, доцільно законодавчо закріпити поширення повноважень органів місцевого самоврядування, визначених законами, на всі території як у межах поселень, так і за межами їх.

Перший етап реформи децентралізації створив передумови для розширення переліку системних реформ, до реалізації яких може бути безпосередньо долучена місцева влада. Це підвищує запит на поглиблення секторальної децентралізації, яка триватиме й після завершення поточного етапу реформи, розрахованого на 2020–2021 рр. Подальша децентралізація управлінських повноважень у різних секторах очікувано передбачатиме підвищення ефективності реалізації відповідних публічних політик шляхом посилення спроможності органів місцевого самоврядування брати на себе

відповідальність за надання послуг та інвестування у місцевий розвиток. У такому контексті ключовим викликом на шляху подальшого провадження секторальної децентралізації у пріоритетних сферах стає спроможність органів місцевого самоврядування належним чином здійснювати делеговані та власні повноваження. Законодавчий аспект в цій царині ще триває. У невідкладному режимі здійснюється нормативно-правове забезпечення для збалансованого проведення реформи децентралізації та подолання неузгодженості, яка наразі призводить до деформацій у цій сфері: прийняти Закон України «Про засади адміністративно-територіального устрою України» (наразі поданий урядом), що визначає засади адміністративно-територіального устрою України, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць тощо; прийняти необхідні закони щодо створення, ліквідації та зміни меж районів окремих областей України з одночасним внесенням змін до Законів «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеві вибори»; розробити та забезпечити прийняття законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві вибори»» з метою удосконалення системи виборів до рад громад, районних та обласних рад щодо пропорційного представництва жителів населених пунктів – у радах ОТГ, а територіальних громад – у районних та обласних радах; внести зміни до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо обов'язковості прийняття статутів територіальних громад, у яких передбачити процедури забезпечення належного представництва, захисту прав та інтересів мешканців периферійних громад, а також механізми узгодження цих інтересів з інтересами ОТГ, встановлення цими статутами єдиного для усіх «базового» набору правових механізмів місцевої демократії; забезпечити нормативно-правове врегулювання правових механізмів місцевої демократії: регламентів рад та виконавчих органів рад ОТГ, порядку консультацій із громадськістю.

Прискорити перерозподіл та унормування повноважень органів управління адміністративно-територіальних одиниць в процесі адміністративно-територіальної реформи, з недопущенням конфліктів повноважень: завершити підготовку перспективних планів спроможних громад усіх областей зі 100% покриття територій у чіткій відповідності до критеріїв Методики формування спроможних територіальних громад, що покликана забезпечити спроможність до розвитку та забезпечення мешканців якісними та доступними публічними послугами, при цьому слід враховувати особливості впровадження освітньої, медичної та інших секторальних реформ та критерій щодо чисельності населення ОТГ; визначити майбутні моделі районного поділу та відповідної управлінської структури для мінімізації рівня конфліктності по лінії «район – громада»; визначити майбутні моделі функціонування обласного рівня управління, перспективи функціонування обласних державних адміністрацій; унормувати питання розподілу і виконання повноважень між районними радами, районними державними адміністраціями та сільськими, селищними, міськими радами

ОТГ в районах, територія яких переважно охоплена створеними ОТГ, а також правових підстав та механізму припинення повноважень районних рад у тих районах, територія яких повністю охоплена ОТГ; створити правові механізми розподілу майна спільної власності територіальних громад району між декількома ОТГ, утвореними в межах одного району (зокрема, шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»).

Послідовно розширювати перелік інструментів зміцнення власної спроможності та сприяння економічному розвитку, які належать до компетенції територіальних громад: посилити податкоспроможність громад шляхом зміни в системі оподаткування (зарахування ПДФО до місцевих бюджетів за місцем проживання особи, а не за місцем її працевлаштування); забезпечити практичну реалізацію розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.01.2018р. № 60–р «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність ОТГ»; сформувати нормативно-правову базу для проведення інвентаризації земельних ділянок несільськогосподарського призначення, які розташовані на території громад, з наданням можливості контролю за фактичними обґрунтованими межами землевідведення, дотриманням цільового призначення останнього, а також процедури повернення ділянок у комунальну власність; поширювати практику проведення аукціонів у громадах з метою реалізації нерухомого майна, що не використовується; сприяння організації мережі локальних інститутів підтримки бізнесу: агенцій місцевого розвитку, ресурсних центрів, бізнес-інкубаторів тощо; поширювати інформацію (в тому числі – на міжнародному рівні) щодо перспективних сфер для інвестування та розвитку бізнесу у громадах, ринків збуту для продукції місцевих підприємств на ринках інших регіонів; надати методичне забезпечення (разом з міжнародними донорами) розширенню напрямів діяльності агенцій регіонального розвитку щодо сприяння технологічним, організаційним та соціальним інноваціям на локальному рівні; сформувати нормативно-правову та методологічну базу для створення агенцій місцевого розвитку, визначити їх базові функції, повноваження та компетенції; надання нормативно-правової та методичної підтримки розвитку місцевої кооперації, зокрема – у сфері агровиробництва, агрологістики та переробки сільгосппродукції, споживчої кооперації; налагодити належне інформування прикордонних громад про перспективні можливості транскордонної співпраці, надання відповідної правової підтримки, залучивши для надання різних видів підтримки ресурсів МЗС; розвивати краудфандингові платформи як форму спів фінансування через залучення інвестицій від мешканців громади (прикладом може слугувати одна із найбільших платформ в Україні – Na–Starte, яка надає можливість авторам залучати кошти на реалізацію власних ідей та проектів); внести зміни до Закону України «Про державно-приватне партнерство» з метою пом'якшення формальних умов для здійснення партнерства та розширення кола учасників партнерських відносин.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ

1. Москаленко С. В. Децентралізація влади як основний напрям удосконалення державної політики утворення та розвитку територіальної громади // Всеукраїнська науково-практична конференція «Могилянські читання – 2019: досвід та тенденції розвитку суспільства в Україні: глобальний, національний та регіональний аспекти». Тези. 11–16 листопада 2019 р. Миколаїв, 2019. С. 137–139.

2. Москаленко С. В. Європейський досвід проведення децентралізації влади та створення територіальних громад // Науково-практична конференція «Лісабонський договір – 10 років після набуття чинності. Що змінилося у функціонуванні ЄС?» Тези. 12 грудня 2019 р. Миколаїв, 2019. С. 312–316.

АНОТАЦІЯ

Москаленко С. В. Державна політика у сфері утворення ОТГ. – На правах рукопису.

Магістерська робота на здобуття освітнього ступеню «магістр». Чорноморський національний університет імені Петра Могили. – Миколаїв, 2020.

У магістерській роботі здійснено комплексне наукове дослідження державної політики у сфері децентралізації та утворення ОТГ, шляхи вдосконалення процесу розподілу повноважень і нормативно-правове врегулювання процесу утворення ОТГ та формуванню спроможних ОТГ. Основною метою роботи є теоретичне обґрунтування та розроблення практичних рекомендацій з удосконалення державної політики розвитку територіальних громад в Україні. Зважаючи на актуальність обраної теми, було проаналізовано стан наукового вивчення проблем процесів децентралізації в країні та реформування місцевого самоврядування, і пов'язана з необхідністю обґрунтування та оцінювання конкурентних переваг об'єднаних територіальних громад порівняно з традиційними громадами, намаганням довести наявність потужного потенціалу подальшого розвитку об'єднаних територіальних громад в частині організаційно-функціональних факторів розвитку.

У межах теми даної магістерської роботи розглядається вітчизняний та зарубіжний досвід країн Європейського Союзу, а також Болгарії, Угорщини, Чеської Республіки та інших. Визначено та окреслено загальні тенденції складного процесу децентралізації та утворення ОТГ в Україні. Моніторинг стану утворення та розвитку окремих ОТГ області слід розглядати як практичний результат цих досліджень.

Ключові слова: ОТГ, державне управління, децентралізація, об'єднані територіальні громади, місцеве самоврядування, державна політика.

ANNOTATION

Moskalenko S.V. State policy in the field of the formation of an ATG - On the rights of the manuscript.

Master's Degree for Master's Degree. Petro Mohyla Black Sea National University. - Nikolaev, 2020.

In the master's thesis the complex scientific research of the state policy in the sphere of decentralization and formation of the ATG was carried out, ways of improvement of the process of distribution of powers and normative-legal regulation of the process of the formation of the ATG and formation of capable ATGs. The main purpose of the work is theoretical substantiation and development of practical recommendations for improvement of the state policy of development of territorial communities in Ukraine. Given the relevance of the selected topic, the state of scientific study of the problems of decentralization processes in the country and the reform of local self-government was analyzed, and related to the need to justify and evaluate the competitive advantages of the united territorial communities in comparison with traditional communities, the attempt to prove the presence of strong potential development united territorial communities in terms of organizational and functional factors of development.

Within the topic of this master's thesis, domestic and foreign experience is considered. The foreign experience of the countries of the European Union, as well as Bulgaria, Hungary, the Czech Republic and others is fully disclosed.

The general tendencies of complex process of decentralization and formation of ATG in Ukraine are identified and outlined. The monitoring of the formation and development of individual ATGs in the region should be considered as a practical result of these studies.

Keywords: public administration, decentralization, united territorial communities, local self-government, governmental policies in the field of ATG.