

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

СУСЛОВ МИКОЛА МИКОЛАЙОВИЧ

**РОЛЬ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У РОЗБУДОВІ
УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

Миколаїв – 2020

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. З моменту набуття Україною незалежності в нашій державі розпочато і проведено низку ґрунтовних реформ, які вплинули і продовжують впливати на розвиток і функціонування економіко-політичних процесів в Україні. Громадяни нашої держави досить довго спостерігали за змінами конституційних норм, зокрема, у сфері переходу повноважень між Президентом, Урядом та Парламентом, які змінювались залежно від політичної кон'юнктури. Проте такі зміни абсолютно не відображались на якості життя українців, і в подальшому зіштовхувались з одними і тими ж проблемами певного села, селища, міста, а саме: закриття дитячих садків і шкіл через нестачу фінансування, надання неефективної медичної допомоги, або повна її відсутність, забрудненість навколишнього середовища, відсутність якісної питної води та ін. Найбільш важливою стала реформа МС в Україні, яка вплинула не лише на форму публічного управління, але й на конституційний устрій нашої держави. Протягом останніх років в українському законодавстві з'явилась нова форма в адміністративно-територіального устрою – ОТГ. Саме територіальними громадами здійснюється місцеве самоврядування як безпосередньо так і через місцеві ради та їх виконавчі органи. Саме територіальні громади дають право місцевій раді на управління фінансами та комунальною власністю шляхом проведення відповідного референдуму. Територіальні громади – це єдине легітимне утворення, що дозволяє накласти вето на неправомірне рішення влади і просувати свої проекти в інтересах громади. Основним завданням реформи стало створення умов для повноцінного розвитку громад, передача значної частини повноважень на базовий управлінський рівень і гарантування незалежного ресурсного забезпечення МС.

Експерти з питань децентралізації влади запевняють громадськість, що реформа місцевого самоврядування і адміністративно-територіального устрою – одна з найуспішніших в Україні. Але для того, щоб об'єднані

громади могли економічно розвиватися і надавати жителям якісні послуги, потрібно усунути багато законодавчих, фінансових та організаційних перешкод, а головне – створити передумови для подальшого розвитку ОТГ, адже в подальшому державна підтримка буде тільки зменшуватися.

Отже, тема дослідження «Роль ОТГ у розбудові української державності» є актуальною і потребує детального вивчення.

Стан наукової розробки теми. Дослідженням питання ролі ОТГ у розбудові української державності займалися такі вітчизняні науковці: Н. Балдич, О.С. Белоусова, В. Борденюк, А. І.Буханевич, В. О.Галай, І. В. Гнидюк, Н. Р. Голуб'як, В. П.Грובה, О. Н. Євтушенко, В. І. Андріяш, В. М. Ємельянов, А. А. Шульга, Т. В. Лушагіна, О. А.Сороківська.

Серед зарубіжних вчених, які досліджували питання децентралізації слід згадати О.Т. Гаспаряна, І. Н. Трофимову, Г. Бребана, Ж. Веделя, Б. Груне, Х. фон Брауна та У. Гроте.

Об'єктом дослідження є процес об'єднання територіальних громад як складова процесу децентралізації.

Предметом дослідження є роль об'єднаних територіальних громад у розбудові української державності.

Метою роботи є теоретичне обґрунтування та розробка практичних рекомендацій щодо формування дієздатних територіальних громад в процесі децентралізації.

Відповідно до мети було поставлено такі **завдання**:

- Висвітлити теоретичні засади процесу об'єднання територіальних громад як основи децентралізації в Україні;
- проаналізувати строки та умови завершення процесу добровільного створення об'єднаних територіальних громад;
- дослідити спроможність об'єднаних територіальних громад як ключової мети децентралізації;

- запропонувати систему нагляду і контролю за рішеннями об'єднаних територіальних громад як необхідної умови взаємодії органів місцевого самоврядування та виконавчої влади;
- розробити напрями забезпечення інтересів громад, що увійшли в об'єднані територіальні громади.

Методи дослідження. Викладення матеріалу в чіткій та логічній послідовності стало можливим внаслідок застосування логічно-аналітичного методу. Також використовувалися методи, за допомогою яких здійснювалося дослідження як: загальнонаукові методи – індукція, дедукція, синтез, конкретизація. Системний підхід є основою всієї магістерської роботи й використовується для вирішення більшості завдань дослідження. Логіко-семантичний метод застосовувався під час дослідження понятійного апарату. Застосування системного підходу забезпечило теоретичне узагальнення наукових поглядів вчених, присвячених основним напрямом об'єднання територіальних громад та систематизації основних напрямів формування дієздатних територіальних громад в процесі децентралізації. Метод структурно-функціонального аналізу дав змогу дослідити систему нагляду і контролю за рішеннями об'єднаних територіальних громад в Україні. Сукупність цих та інших методів дала змогу забезпечити всебічність вивчення проблеми та достовірність висновків.

Наукова новизна дослідження. Виконана магістерська робота є самостійним науковим дослідженням у сфері публічного управління та адміністрування, в якому автором отримано науково-обґрунтовані результати. Наукова новизна визначається актуальністю досліджуваної проблеми і полягає у тому, що у рамках проведеного наукового дослідження:

- 1) отримала подальшої систематизації історіографія проблеми та джерельна база дослідження;
- 2) здійснено комплексне дослідження ролі об'єднаних територіальних громад у розбудові української державності.

Практичне значення роботи полягає в тому, що її написано в наукових та навчальних цілях, і безпосередньо адресовано викладачам, студентам та аспірантам гуманітарних факультетів, а отримані результати дослідження можуть використовуватися в навчальних цілях студентами, викладачами, фахівцями з публічного управління та адміністрування. Результати магістерської роботи можуть бути використані з метою написання навчальних посібників і підручників, а також під час викладання загальних і спеціальних курсів з публічного управління та адміністрування.

Структура роботи відбиває поставлені перед дослідженням цілі та завдання. Загальний обсяг її становить 81 сторінка, з них основного тексту – 74 сторінки. Дипломна робота складається із списку умовних скорочень, вступу, 3 розділів, 7 підрозділів, висновків, списку використаних джерел та літератури, додатків (66 найменувань українською, російською та англійською мовами).

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність теми, сформульовано мету та основні завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, висвітлено наукову новизну і практичне значення виконаної роботи, зазначено структуру і обсяг роботи.

У першому розділі «Теоретичні засади дослідження процесу об'єднання територіальних громад як основи децентралізації в Україні» охарактеризовано теоретичну складову дослідження.

Підрозділ 1.1. «Теоретичні основи децентралізації як предмету наукового аналізу» присвячений історії розвитку процесу децентралізації, стану наукової бази дослідження. Автор вказує, що не зважаючи на те, що дослідження проблеми децентралізації постійно розвивались, до початку ХХ століття сильна централізована держава, яка вважалась ідеальною моделлю

державної організації в Європі слугувала головною моделлю державного устрою. Дослідження процесу децентралізації в Україні та за кордоном у переважній більшості спирається на положення історії та теорії державного управління. Не існує уніфікованого визначення децентралізації як явища. Саме через це наукова площина об'єднує досить різні погляди вітчизняних і зарубіжних вчених у питання децентралізації. Автор приходиться до висновку, що децентралізація – це передача функцій місцевим органам, які підзвітні перед громадянами.

У підрозділі 1.2. «Характеристика процесу формування об'єднаних територіальних громад» автор вказує, що в Україні процес децентралізації розпочато 2014 р. з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (1 квітня 2014 р.), Закону України «Про співробітництво територіальних громад» (17 червня 2014 р.), «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (5 лютого 2015 р.) та змін до Бюджетного і Податкового кодексів – щодо фінансової децентралізації. З найперших кроків реформа вийшла за заплановані часові рамки. У процесі децентралізації громади були наділені ресурсами, фінансами, повноваженнями – значним інструментарієм і можливостями для забезпечення повноцінного місцевого розвитку. Добровільне об'єднання територіальних громад дозволило новоутвореним органам місцевого самоврядування дістати відповідні повноваження та ресурси, що їх раніше мали міста обласного значення. ОТГ мають прями міжбюджетні відносини з державним бюджетом. До реформи їх мали тільки обласні та районні бюджети, бюджети міст обласного значення. Для виконання делегованих державою повноважень їм надають відповідні трансферти: дотації, освітня та медична субвенції, субвенція на розвиток інфраструктури громад тощо. Реформа децентралізації має кілька проблем. По-перше, деякі з чинних посадових осіб району виступають проти формування об'єднаних громад, оскільки це означає зменшення ресурсів для управління. По-друге, переговори про злиття в ОТГ іноді бувають

жорсткими, оскільки деякі «заможні» міста та села не хочуть об'єднуватися зі своїми «бідними» сусідами, незважаючи на всі вигоди, які можуть виникнути внаслідок злиття. По-третє, існує брак людського капіталу та інших обмежень на місцевому рівні, що перешкоджає місцевим громадам використовувати всі можливості, які пропонує процес децентралізації.

У другому розділі *«Сучасний стан дієздатності територіальних громад в Україні»* автором визначені умови та фактори формування спроможності об'єднаних територіальних громад.

У підрозділі 2.1. *«Аналіз основних умов і термінів добровільного об'єднання територіальних громад»* автором зазначається, що однією з першочергових проблем законодавчого регулювання процесу об'єднання територіальних громад є проблема утворення останніх навколо міст обласного значення. Найпроблемнішою є відсутність бажання органів місцевого самоврядування міст обласного значення, й обласних центрів, приєднати кого-небудь до себе. Через таке приєднання міста дійсно отримують додаткові проблеми, які полягають у обов'язку піклуватися про розвиток навколишніх сіл та інфраструктуру останніх, але досвід показує, що переважна більшість населення сільських територіальних громад, які розташовуються довкола великих міст, працевлаштована у цих містах і за рахунок сплати ПДФО фактично поповнює місцевий бюджет, а не своєї громади. Автор приходить до висновку, що для реформаторів існує загроза незавершеності реформи децентралізації допоки міста повністю не будуть залучені до реформи, і не буде сформована нова територіальна основа для наступних місцевих виборів, які за Конституцією пройдуть у жовтні 2020 р..

У підрозділі 2.2. *«Формування спроможності об'єднаних територіальних громад як ключова мета реформи децентралізації»* розкриті аспекти спроможності ОТГ на сучасному етапі розвитку. Сьогодні однією з важливих проблема є забезпечення реальної спроможності новостворених об'єднаних громад. Фактично, у процесі створення ОТГ постають три види спроможності: 1) потенціальна чи розрахункова спроможність, якою мають

володіти громади, визначені такими відповідно до перспективного плану; 2) спроможність, яка юридично визнана КМУ відповідно до Ст. 9 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»; 3) реальна спроможність, яка визначається вже тоді, коли ОТГ сформована і демонструє певні результати діяльності. Слід зазначити, що станом на 1 лютого 2020 р. у Миколаївській області створено 42 ОТГ.

Як показала практика, реальна, потенціальна і юридично визнана спроможність збігаються, як правило, тільки для тих ОТГ, які утворені навколо населених пунктів, а саме районних центрів. У таких громадах, як правило, до новоутворених органів місцевого самоврядування об'єднаної громади переходять співробітники райдержадміністрацій і цим частково вирішується проблема управлінських кадрів на місцевому рівні.

Натомість створення сільських ОТГ навколо населених пунктів, які не володіли статусом адміністративних центрів, відразу викликає проблему якісного кадрового забезпечення ОМС. При цьому існує потреба у кадрах, які б змогли працювати в умовах розширення повноважень МС і вирішувати завдання, які раніше не були притаманні МС.

У третьому розділі «Удосконалення механізмів взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади щодо формування дієздатних територіальних громад» обґрунтовані можливості та шляхи вдосконалення співробітництва органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади щодо формування дієздатних ОТГ.

У підрозділі 3.1. «Запровадження нагляду і контролю за рішеннями об'єднаних територіальних громадян необхідна умова взаємодії органів місцевого самоврядування та виконавчої влади» автор зазначає, що оптимальний розподіл функцій між ОМС та місцевими ОВВ стає очевидним, якщо виходити з того, що головними завданнями держави є створення можливостей для реалізації її громадянами своїх прав та законних інтересів, а також гарантування безпеки в усіх без виключення сферах суспільних відносин. Забезпечення можливостей для реалізації громадянами своїх

законних інтересів та прав знаходить відображення у створенні системи надання різного роду публічних послуг (адміністративних, соціально-культурних, освітніх, медичних, тощо). Ці функції повинні бути притаманні здебільшого органам місцевого самоврядування і саме під ці послуги вони повинні формувати фінансові ресурси.

Для місцевих органів виконавчої влади головна функція – гарантування безпеки громадян у найрізноманітніших сферах. У найближчому майбутньому місцеві органи виконавчої влади можна розглядати як координаційні центри для територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, а також як органи контролю за законністю в діяльності органів місцевого самоврядування. Надзвичайно важливого значення набуває остання функція в контексті реформи децентралізації влади. Сьогодні в Україні немає органу, який би займався наглядом за законністю у діяльності органів місцевого самоврядування. У таких умовах найбільш реальним виглядає наділення функцією контролю за законністю діяльності органів місцевого самоврядування місцевих держадміністрацій. Безумовно, організувати тотальний контроль за всіма аспектами діяльності органів місцевого самоврядування майже неможливо.

У підрозділі 3.2. «Напрями забезпечення інтересів громад, що увійшли в об'єднані територіальні громади» автор стверджує, що для того, щоб інструменти місцевої демократії та способи впливу членів територіальних громад на органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб можна було ефективно використовувати, необхідно мати чітке уявлення про їх зміст та логіку використання. Основні з них такі: 1) створення консультативно-дорадчих органів; 2) створення органів самоорганізації населення; 3) створення громадських об'єднань; 4) ініціювання розгляду електронних петицій; 5) проведення громадських слухань; 6) участь в громадських обговореннях; 7) подання місцевої ініціативи; 8) подання депутатам письмових доручень; 9) вимагання звітування сільського, селищного, міського голови та депутатів місцевої ради; 10) здійснення моніторингу

порядку ухвалення рішень місцевою радою; 11) проведення аналізу проектів рішень та рішень, ухвалених місцевою радою; відвідування пленарних засідань місцевої ради та засідань постійних депутатських комісій.

ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дослідження автор прийшов до таких висновків:

1. Не існує уніфікованого визначення децентралізації як явища. Саме через це наукова площина об'єднує досить різні погляди вітчизняних і зарубіжних вчених у питання децентралізації. За своєю суттю децентралізація являє собою систему, що включає безліч елементів, які узгоджено реалізуються в процесі функціонування влади. Тобто децентралізація державного управління може виступати як: 1) принцип управлінського впливу; 2) спосіб (метод) управління; 3) управлінський режим; 4) форма організації публічної влади і публічного управління; 5) процес розподілу і реалізації повноважень; 6) елемент організаційної структури публічного управління.

2. За Концепцією реформи, затвердженої урядом 1 квітня 2014 р., в Україні має бути побудована проста та логічна система місцевого самоврядування, яка здатна забезпечити комфортне життя у містах та селах. Реформа децентралізації спрямована на зміну цієї системи, надаючи місцевій владі більше фінансової автономії та більшої відповідальності за щоденні проблеми своїх громад. Як наслідок, відповідальність місцевих керівних органів перед громадськістю повинна зрости. Реформа децентралізації розпочалася на початку 2015 р. з поправками до Бюджетного кодексу та прийняттям Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Ці два закони лягли в основу двох ключових елементів децентралізації: більшої фінансової самостійності ОМС та формування більших, самостійних громад.

3. У 2020 р. вибори в органи місцевого самоврядування пройдуть вже в ОТГ. Тому громадам треба бути готовим до цього, і особливо важливо залучати жителів до прийняття рішень як на етапі створення ОТГ, так і в питаннях розробки стратегії розвитку територій. Децентралізація України потрібна. І добре, що така реформа в країні почалася. Це правильна, симетрична відповідь історії з федералізацією України. Децентралізація – це єдино можливий шлях збереження України як унітарної держави. Часто децентралізація стає єдиним способом подолати корупцію. Максимальна близькість влади до людей дозволить краще контролювати владу. У спроможних територіальних громадах органи місцевого самоврядування мають забезпечити надання громадянам усіх необхідних публічних послуг.

4. Передаючи все більше ресурсів і повноважень місцевому самоврядуванню, важливо створити умови для ефективного громадського контролю над їх використанням, а також максимального залучення мешканців громад до процесів розробки і прийняття рішень на місцях. Забезпечити це можуть дієві інститути прямої місцевої демократії, такі як громадські слухання, збори громадян, місцеві ініціативи та петиції, органи самоорганізації населення та ін. Однак цей компонент повноцінної реформи децентралізації поки є найбільш слабким. З початку перетворень практично нічого в цьому напрямку не було змінено, за винятком того, що в 2015 р. була введена можливість подавати місцеві електронні петиції. Як наслідок, громадяни не залучені належним чином в процес об'єднання громад та подальший розвиток новостворених ОТГ. Вони також не відчують достатнього впливу на місцеве самоврядування.

Суть проблеми полягає в тому, що чинне законодавство України в області прямої місцевої демократії є неповним і в значній мірі застаріло. Можливість громадян брати участь в ухваленні рішень на місцевому рівні залежить від доброї волі місцевих рад та їх посадових осіб і наявності якісних місцевих нормативно-правових актів, зокрема статуту територіальних громад, прийняття якого, до того ж, не є обов'язковим.

Відповідно, якщо керівництво громади бажає залучати громадян до ухвалення рішень, то воно буде це робити; якщо ж немає (а таких випадків більшість), тоді існує безліч способів звести нанівець всю громадську ініціативу.

Однією з причин конфліктів мешканців із владою у громадах є слабка робота з інформування населення або повна її відсутність. По-перше, коли інформація надходить не з першоджерела, є велика ймовірність її навмисного чи ненавмисного викривлення, або ж відвертої маніпуляції цією інформацією на догоду чийсь інтересам.

По-друге, інформаційний вакуум породжує негативні міфи про реформу. Мовчання влади під час важливого процесу, до прикладу, оптимізації шкільної мережі, сприймається населенням як намагання щось приховати або як спроба кулуарно «протягнути» рішення, вигідне лише центральній громаді.

Тому радам ОТГ варто приділяти більше уваги інформуванню мешканців усіх територій про свою діяльність. Чітке пояснення мешканцям суті рішень, що ухвалюються, дозволить уникнути непотрібних та згубних для реформи маніпуляцій.

Важливе значення має те, як рада інформує населення. Для ефективного інформування недостатньо лише розміщення рішень на сайті. Враховуючи слабкий рівень інтернетизації громад, інформування через сайт не досягає своєї мети. Якщо рада дійсно зацікавлена в донесенні правдивої та повної інформації до жителів, вона має обирати дієві канали комунікації.

5. У зв'язку з цим Україні необхідно переглянути державну політику в сфері місцевої демократії та прямого громадської участі. Альтернативою могла б стати інша модель, згідно з якою всі основи і загальні процедури функціонування місцевої демократії будуть встановлюватися законом, а муніципалітети зможуть їх деталізувати за допомогою обов'язкового затвердження статуту територіальних громад.

Спостерігається значне збільшення частки відрахувань до місцевих бюджетів з ключових податків і зборів. Необхідно розширити повноваження громад та провести реальну фінансову децентралізацію. Процес об'єднання залишається вельми хаотичним і непрогнозованим в часі, що змушує уряд йти на витрати за змістом одночасно двох бюджетних систем – децентралізованої для ОТГ і централізованої для інших. Однією з головних проблем реформи сьогодні є розрив між зростаючими повноваженнями місцевої влади і ресурсами, якими вони володіють для того, щоб скористатися цими повноваженнями.

У сільських ОТГ є проблема користування сільськогосподарськими землями за межами громади (земля – один з основних потенційних ресурсів і капіталу всіх сільських ОТГ). Необхідно розширити повноваження органів місцевого самоврядування у такий спосіб:

- передати землі за межами населених пунктів у власність органів місцевого самоврядування;
- поширити повноваження органів місцевого самоврядування на всю територію ОТГ;
- контроль за цільовим використанням земель або бездіяльністю землекористувача передати органам місцевого самоврядування;
- законодавчо ввести планування території громад – в частині земельних ресурсів та містобудівної документації – в єдиному документі, уніфікувати процедуру планування територій.

АНОТАЦІЯ

Суслов М.М. Роль об'єднаних територіальних громад у розбудові української державності – На правах рукопису.

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

У магістерській роботі автор розкриває теоретичні засади дослідження процесу об'єднання територіальних громад як основи децентралізації в Україні; надає характеристику процесу формування об'єднаних територіальних громад; аналізує основні умови і терміни добровільного об'єднання територіальних; розкриває процес формування спроможності об'єднаних територіальних громад як ключової мети реформи децентралізації. Ухвалення Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» у 2015 р. надало поштовх для ще однієї адміністративно-територіальної реформи.

Децентралізація в Україні призводить до позитивних наслідків для повсякденного життя громадян. Зміцнюються відносини між державою і суспільством, підвищується демократична відповідальність чиновників. Оскільки прозорість розподілу ресурсів збільшується, можливості для реалізації корупційних практик поступово зменшуються. Полегшуються економічна активність і міжрегіональне суперництво місцевих громад.

На думку автора магістерської роботи запровадження нагляду і контролю за рішеннями об'єднаних територіальних громадян є необхідною умовою взаємодії органів місцевого самоврядування та виконавчої влади. Громадянам необхідно показати перспективи і пояснити, якою є користь від добровільного об'єднання територіальних громад.

Ключові слова: децентралізація, об'єднані територіальні громади, Україна, органи місцевого самоврядування, органи виконавчої влади, органи державної влади, міста обласного значення.

SUMMARY

Suslov M. M. The role of the united territorial communities in the development of Ukrainian statehood. – Manuscript.

Graduate work for obtaining an educational degree «Master». Petro Mohyla Black Sea National University. – Mykolaiv, 2020.

In the master's work, the author reveals the theoretical foundations of the study of the process of uniting territorial communities as the basis of decentralization in Ukraine; provides a characteristic of the process of forming united territorial communities; analyzes the basic conditions and terms of voluntary territorial unification; discloses the process of forming the ability of united territorial communities as a key goal of decentralization reform. The adoption of the Law of Ukraine “On Voluntary Association of Territorial Communities” in 2015 gave impetus to yet another administrative-territorial reform.

Decentralization in Ukraine leads to positive consequences for the daily life of citizens. Relations between the state and society are strengthening, and the democratic responsibility of officials is increasing. As transparency of resource allocation increases, opportunities for corrupt practices are gradually diminishing. Economic activity and inter-regional rivalry of local communities are facilitated.

According to the author of the master's work, the introduction of supervision and control over the decisions of the united territorial citizens is a necessary condition for the interaction of local governments and the executive branch. Citizens need to show perspectives and explain the benefits of voluntary unification of territorial communities.

Key words: decentralization, united territorial communities, Ukraine, local authorities, executive authorities, state authorities, cities of regional importance.