

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

Чорний Всеволод Володимирович

**МЕХАНІЗМИ ВПРОВАДЖЕННЯ І ДІЯЛЬНОСТІ ОБ'ЄДНАНИХ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ
ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

кваліфікаційної роботи за другим рівнем вищої освіти (магістр)

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Реформи з територіальної організації влади та місцевого самоврядування на засадах децентралізації в Україні свідчать про еволюційний етап розвитку та спроможного становлення місцевого самоврядування. Але саме в 2019 – 2020 р. р. відбулося об'єднання територіальних громад, що має певні проблеми на сьогодні у своєму становленні. Спроможність об'єднаних територіальних громад в матеріальному та фінансовому сенсі надання більше прав у розпорядженні наявними ресурсами створює на регіональному рівні осередки посилення соціально – економічної та господарської діяльності, формує умови для розкриття внутрішнього потенціалу громад. На противагу цим прогресивним крокам, управління територіальними громадами ще не стало якісно новим унаслідок неврегульованості перерозподілу повноважень між громадами та адміністративно-територіальними одиницями регіонального та субрегіонального рівнів. Об'єктивними умовами для зміни розподілу повноважень є:

1) управлінське, організаційне та матеріально-фінансове посилення громад, яке зумовлює необхідність внесення змін у законодавчі акти щодо місцевого самоврядування та виконавчої влади на місцях;

2) курс України на європейську інтеграцію та зобов'язання, взяті нашою державою щодо імплементації засад і принципів місцевого самоврядування, що спричинює коригування регіональної політики та здійснення місцевого самоврядування;

3) потреба реагування на внутрішні та зовнішні суспільно-політичні виклики для державності, що зумовлюють необхідність урахування особливостей проходження цієї реформи в різних регіонах.

Реформа територіальної організації влади та місцевого самоврядування вимагає насамперед зміни принципів і підходів в публічному управлінні та регіональній політиці управління.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Під час написання роботи було досліджено наукові праці таких науковців А. Бабак, В. Добров, О. Євтушенко, Т. Лушагіна, Т. Куценко, Я. Сіренко, Л. Лісова, І. Райнін, К. Романенко, С. Серьогін, Ю. Шаров, Є. Бородін, Н. Гончарук, та ряду інших науковців.

Об'єкт є процес управління об'єднання територіальних громад в Україні в контексті політичної децентралізації

Предмет об'єднанні територіальні громади в Україні

Мета роботи є наукове обґрунтування напрямів удосконалення становлення спроможних об'єднаних територіальних громад в Україні в контексті політичної децентралізації. Досягнення поставленої мети зумовило необхідність вирішення таких завдань:

- узагальнити теоретичні та практичні засади становлення спроможних об'єднаних територіальних громад в Україні в контексті політичної децентралізації;
- визначити сучасний стан становлення спроможних об'єднаних територіальних громад в Україні в контексті політичної децентралізації;
- проаналізувати практичний досвід становлення спроможних об'єднаних територіальних громад в Україні в контексті політичної децентралізації;
- розробити рекомендації із вдосконалення та посилення становлення спроможних об'єднаних територіальних громад в Україні в контексті політичної децентралізації.

Завдання дослідити механізми впровадження і діяльності об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні.

Методи дослідження. У дослідженні використано систему загальнонаукових і спеціальних методів. Цілісність наукового дослідження забезпечили системний і комплексний підходи, що надало можливість розробити практичні рекомендації з покращенням становлення спроможних об'єднаних територіальних громад в Україні в контексті політичної

децентралізації.

Наукова новизна дослідження. У якості наукової новизни окреслені такі напрямки:

- зумовлене узагальнених основних параметрів на першому етапі створення ОТГ в умовах впровадження децентралізації політичної влади;
- окреслені механізми, інструменти й шляхи подальшого стимулювання управлінської та фінансової спроможності органів місцевого самоврядування з метою забезпечення якості надання послуг у різних сферах суспільного життя;
- охарактеризований досвід існуючих ОТГ на Миколаївщині з метою поширення кращих зразків дієспроможної результативності;
- обґрунтовані аргументи авторського бачення, висновки, пропозиції й рекомендації з метою досягнення комплексної результативності в ході подальшого розвитку децентралізації влади в Україні.

Практичне значення. Розроблені в дослідженні теоретичні положення можуть бути використані у навчальному процесі підготовки, та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та державних службовців при викладенні дисциплін, пов'язаних з питаннями функціонування інституту місцевого самоврядування, територіальної організації влади у процесі формування та реалізації державної політики розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні.

Структура роботи. Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, які містять шість підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи складає 86 сторінок, із них 81 сторінок основного тексту.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність теми, сформульовано мету дослідження та основні завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, висвітлено науково-теоретичну базу і практичне значення виконаної роботи.

У першому розділі «Теоретичні та методологічні засади механізму

впровадження і діяльності об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні» охарактеризовано аспекти ефективних механізмів розвитку та нормативно-правові основи впровадження територіальних громад.

Також розглянуто особливості об'єднаної територіальної громади як об'єкта державної політики, визначено теоретичні механізми розвитку територіальних громад, з'ясовано зміст і основні аспекти державної політики розвитку територіальних громад, уточнено поняття «державна політика розвитку об'єднаних територіальних громад», узагальнено історичні особливості процесів виникнення та реалізації державної політики розвитку територіальних громад в Україні.

У висновках до першого розділу визначається, що організаційний та законодавчий механізми державного управління в сфері створення об'єднаних територіальних громад знаходиться в стадії розвитку. Процеси з децентралізації влади мають завершитись визначенням нової форми територіальної організації державної влади на місцях, розмежуванням повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади, створенням механізмів для громадської участі у вирішенні питань місцевого значення, а також запровадженням інститутів політичної відповідальності як на місцевому рівні, так і на загальнодержавному.

У другому розділі «Напрями та перспективи розвитку ОТГ в Україні в умовах децентралізації влади та реформування органів місцевого самоврядування» досліджені етапи та особливості бюджетного процесу на місцевому рівні, формування проекту місцевого бюджету, дохідна та видаткова частини місцевого бюджету, субвенція на розвиток інфраструктури об'єднаних територіальних громад джерела наповнення місцевих бюджетів, а також досвід та імплементації в Україні зарубіжних моделей розвитку ОТГ на прикладі декількох європейських країн.

У висновках до другого розділу варто зауважити, що значна різниця у ресурсному забезпеченні громад відповідним чином впливає на якість та

обсягах публічних послуг, які надаються громадянам на різних територіях. Однак, кінцевою метою децентралізації та головним завданням державної економічної та соціальної політики повинно стати всебічне сприяння в підвищенні фінансового потенціалу територій, та максимальне вирівнювання міжрегіональних фінансової різниці задля забезпечення мешканців громад високим рівнем надання послуг незалежно від того, де вони проживають.

У третьому розділі «оцінювання стану розвитку ОТГ на Миколаївщині» досліджено досвід запровадження децентралізації влади Миколаївської Міської Ради і проблеми та інструменти удосконалення ефективності діяльності місцевих ОТГ.

У розділі розглядається порівняльний стану розвитку ОТГ на Миколаївщині на прикладі трьох об'єднаних територіальних громад Миколаївської області: Веселинівська, Воскресенська, Олександрівська ОТГ.

Порівняння цих ОТГ було здійснено за різними показниками соціально - побутового напрямлення, наявність ресурсів, втілення в життя плану «Розумна громада», стратегічного планування (стратегія розвитку) обраних ОТГ, проблема місцевої ідентичності членів територіальної громади.

У результаті проведеного аналізу були зроблені висновки у вигляді різних індикаторів.

На основі отриманих індикаторів, можна зробити висновок, що площа ОТГ та кількість територіальних громад, які входять в ОТГ не мають визначального значення для ефективного розвитку ОТГ. Громади можуть мати багаті природні ресурси, проте зовсім не вміти ними користуватися. Інколи, малі ОТГ які мають потужні індикатори ефективної діяльності є набагато успішними за великі.

Також в цьому розділі перелічені низки соціально - управлінських завдань направлених на створення спроможних територіальних громад і теоретичних положень здійснення реформи децентралізації та вирішення невідкладних практичних завдань регіонального розвитку.

Також в цьому пункті йдеться про визначення суб'єктів регіонального

розвитку дотичних до юридичної проблеми правосуб'єктності, що фіксує закріплене право суб'єктів на певні дії та розкриття їх (суб'єктів) складу та кількості і перелічені заходи за напрямками які потрібно вжити для покращення управлінської спроможності об'єднаних територіальних громад, також основні напрямки із посилення фінансової спроможності громад та розвитку соціально – економічного розвитку регіону.

ВИСНОВКИ

В результаті проведеного дослідження можна зробити наступні висновки.

Організаційна структура управління об'єднаних територіальних громад повинна формуватися з врахуванням стратегічних цілей розвитку території, наявності природних, людських та фінансових ресурсів.

Формування структури управління за умови використання системного підходу слід пов'язувати з визначенням повноважень і відповідальності кожного спеціаліста та органу управління загалом за виконання покладених на них функцій, зі встановленням системи вертикальних і горизонтальних зв'язків між ними.

Важливо відслідковувати відповідність між функціями і повноваженнями з одного боку і можливістю їх повного виконання з другого боку з метою підтримання ефективного функціонування всього органу управління.

Організаційна структура управління повинна відповідати економічним та соціально-культурним умовам, що сформувались на конкретній території, рівня централізації і деталізації управлінських функцій, ступінь самостійності керівників на різних рівнях управлінської ієрархії. На практиці це означає, що запозичення успішно функціонуючих структур управління не гарантують досягнення аналогічного результату.

Участь громадськості у місцевому управлінні є важливою складовою успішності місцевого самоврядування. Залучення самих громадян до

формування управлінських рішень, що стосуються розвитку території та здійснення контролю за їх виконанням є свідченням демократизації процесу управління на місцевому рівні. Демократія участі забезпечує отримання довіри громадян до влади, що може дати потужний імпульс для вирішення місцевих проблем та підвищення якості проживання у конкретному селі, селищі або місті.

Вагомий внесок в розвиток демократичних принципів управління та дотримання прав людини вносять неурядові організації та організоване громадянське суспільство. Як показує європейський досвід, використання таких механізмів дозволяє враховувати думку та представляти інтереси територіальних громад в процесі формування політики та забезпечує реалізацію демократичного процесу в управлінні.

Досвід запровадження децентралізації влади в Миколаївській області показав:

- перший індикатор успішного розвитку територіальної громади – людський ресурс, що приймає активну участь у вирішенні місцевих справ. Великі міграційні потоки з громади призводять до втрати громадою будь-яких перспектив в майбутньому. Саме збереження людського потенціалу, створення нових робочих місць та умов для розвитку молоді надасть в майбутньому можливість залучати нові фінансові потоки;

- другим індикатором є здатність громади до раціонального використання наявних ресурсів, створення «розумної громади», яка б вкладала кошти на далеку перспективу, а не в малі виснажливі проекти (наприклад, Воскресенська ОТГ);

- третім індикатором є усвідомлення ОТГ можливості залучати кошти від донорських, меценатських, грантових суб'єктів, тобто, не треба боятися навчатися і реалізовувати нові проекти, які до цього часу мало задіяні в українських громадах (наприклад, Олександрівська ОТГ);

- четвертим індикатором є стратегічне планування – бачення конкретних шляхів розвитку територіальної громади, що має ґрунтуватися на

детальному вивченні проблем, можливостей та перспектив ОТГ. Для цього треба проводити постійний реальний моніторинг в середині громади, а для цього залучати професіоналів. Найголовнішою помилкою є те, що керівництво громади інколи думає, що все знає про проблеми громади і відштовхується від своєї суб'єктивної думки, яка може бути помилковою. А в даному питанні обов'язково треба відштовхуватись від принципу об'єктивізму і мати верифіковані результати моніторингу (наприклад, Олександрівська ОТГ);

- п'ятий індикатор – місцева ідентичність. У нашому дослідженні з даним індикатором мають проблеми всі ОТГ. Незважаючи на шість років децентралізації громади звикли чекати дій від держави та місцевої влади, але аж ніяк не від себе, що зумовлено недостатньою освіченістю громадян, що є однією з причин низької активності членів територіальної громади у прийнятті місцевих рішень.

Як бачимо, площа ОТГ та кількість територіальних громад, що входять в ОТГ не мають визначального значення для ефективного розвитку ОТГ. Громади можуть мати багаті природні ресурси, проте зовсім не вміти ними користуватися. Інколи малі ОТГ, але які мають зазначені індикатори ефективної діяльності є набагато успішними за великі.

Таким чином, формуючи організаційну структуру апарату місцевої ради та її виконавчих органів закладаються основи можливості майбутнього розвитку території. Ефективне управління територіальною громадою забезпечить функціонування громад, спроможних самостійно вирішувати питання місцевого значення, що сприятиме створенню умов для забезпечення їх соціально-економічного розвитку, удосконалення підходів у визначенні пріоритетів місцевого економічного розвитку та впливу на ці процеси органів місцевого самоврядування. Крім того ефективні організаційні структури сприятимуть раціональному розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування територіальних громад та управлінням регіонального рівня, місцевими держадміністраціями та

територіальними органами центральних органів виконавчої влади. Формування ефективної організаційної структури управління спроможне забезпечити підвищення рівня добробуту і якості життя мешканців територіальної громади, отримання якісних послуг на місцевому рівні, забезпечення розвитку соціальної інфраструктури, і загалом підвищення рівня задоволеності проживанням на даній території.

АНОТАЦІЯ

У магістерській роботі проаналізована джерельна база та здобутки зарубіжних і вітчизняних дослідників щодо механізмів впровадження і діяльності об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні та утвердження євроатлантичних критеріїв і стандартів.

В межах магістерського дослідження була звернена увага на резерви та додаткові джерела наповнення бюджетних фондів з метою якісного реформування органів місцевого самоврядування.

Магістрант зробив спробу окреслити стан розвитку ОТГ в масштабах всієї України, а також розкрити досвід діяльності ОТГ на Миколаївщині, зокрема Миколаївської міської громади.

Викликають схвалення запропонований висновок та пропозиції з метою подальшого підвищення якості надання публічних послуг у різних сферах суспільного життя членів громад.

Ключові слова: об'єднані територіальні громади, децентралізація влади, концепція здійснення місцевого самоврядування, імплементація зарубіжних моделей державного управління.

SUMMARY

The master's thesis analyzes the source base and achievements of foreign and domestic researchers on the mechanisms of implementation and activities of united territorial communities in the context of decentralization of power in

Ukraine and the adoption of Euro-Atlantic criteria and standards.

Within the framework of the master's research, attention was paid to the reserves and additional sources of filling the budget funds in order to qualitatively reform local governments.

The undergraduate student made an attempt to outline the state of development of united territorial communities on the scale of all Ukraine, and also to reveal experience of activity of united territorial communities in the Mykolaiv area, in particular the Mykolaiv city community.

The proposed conclusion and proposals are aimed at further improving the quality of public services in various spheres of public life of community members.

Key words: united territorial communities, decentralization of power, the concept of local self-government, implementation of foreign models of public administration.