

Зінаїда Балабаєва

професор кафедри регіональної політики та публічного адміністрування
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, д.філос.н., професор

Павло Бойченко

Кілійський міський голова (Одеська обл.),
магістр публічного управління та адміністрування;

Катеріна Маківничук

магістр публічного управління та адміністрування

ЕВОЛЮЦІЯ СУБ'ЄКТНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УМОВАХ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті розглядається проблема еволюції суб'єктності територіальної громади в умовах реформи місцевого самоврядування в Україні, зміна її ролі, вже як об'єднаної територіальної громади, в регіональній політиці. Розвиток суб'єктності розглядається на тлі рішення проблем інвестиційної діяльності, вирішення регіональних цільових та комплексних програм, створення в ОТГ Центрів надання адміністративних послуг, забезпечення ефективного використання природних ресурсів та ін.

Ключові слова: територіальна громада, об'єднана територіальна громада, суб'єктність, еволюція суб'єктності, реформа місцевого самоврядування, децентралізація.

Zinaida Balabayeva

Professor of Regional Policy and Public Administration Department of the ORIPA NAPA under the President of Ukraine, Doctor of Philosophical Sciences, Full Professor

Pavlo Boychenko

Kiliya City Mayor (Odessa oblast),
Master of Public Management and Administration;

Katerina Makivnichuk

Master of Public Management and Administration

EVOLUTION OF A TERRITORIAL COMMUNITY SUBJECTIVITY IN CONDITIONS OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT REFORM

Problem setting. The article examines the problem of the territorial community subjectness evolution in the context of local self-government reform in Ukraine, its role changing in regional policy. The development of subjectness is considered on the background of solving the problems of investment activity, the resolution of regional targeted and integrated programs, the creation in amalgamated communities centers for the provision of administrative services, ensuring the effective use of natural resources, etc.

In the course of local self-government reform, with the emergence of amalgamated territorial communities, actually as a new institution of local self-government, it is right to speak about the evolution of subjectness of local self-government bodies, in particular the territorial communities. The amalgamated territorial communities have broad powers of decision-making, not only within the limits of their community, but also in the regional policy as a whole, by providing a wider scope for the democratization of public administration, with the greatest possible consideration of the needs of local people in decision-making, accessibility and quality assurance public services to citizens, effective local development at the basic level of management, interaction with foreign funds and programs.

Recent research and publications analysis. Issues of territorial community's development, as well as the management of this process are considered by such scientists as M. O. Баймуратов, O. B. Batanov, I. P. Butko, Ya. A. Zhalilo, V. S. Kuibida, Yu. O. Kuts, Yu. B. Newlywed, N. I. Ruda, V. V. Tolkovanov and others. The research of these scholars has unconditional theoretical significance, but there is a lack of modern scientific works in which the essence of the concept of «amalgamated territorial community» and the subjectness of the amalgamated territorial community would be investigated.

The paper objective is an analysis of the ways of the territorial community subjectness evolution in the context of local self-government reforming.

The paper main body. The notion of «subjectness of a territorial community» determines its place in the institutional system of local self-government, the activity of which implements its capabilities and potential, the ability to freedom of choice of actions, the ability to independently solve complex tasks of social, economic and political life, influence the adoption of political decisions regarding the interests of citizens. The study of the territorial community subjectness evolution in the course of the reform of local self-government becomes especially relevant for understanding the essence of transient processes, the problems that arise and the ways of overcoming them.

An important place in the development of the subjectness of the amalgamated territorial communities is the question of financial support of their activities for the development of rural areas, ensuring their sustainability and attractiveness for investors, development of investment potential.

The role of communities in solving regional targeted and integrated programs that contribute to the achievement of the strategic objectives of regional policy is increasing.

In the process of decentralization, communities have wider powers, resources and responsibilities. The list of services that can be provided on the ground is constantly expanding; the creation of Centers for the provision of administrative services in amalgamated communities plays an important role.

Conclusion. *The evolution of the territorial community subjectness is connected, above all, with the process of association of territorial communities in the course of the reform of local self-government and territorial organization of power on the principles of decentralization. Amalgamated communities received wide powers in solving socio-economic problems, significantly strengthened their role in regional policy. This role will continue to grow with the completion of the process of association of communities, solving problems of their interaction with territorial state authorities, improving the institutional system of local self-government*

Key words: *territorial community, amalgamated territorial community, subjectness, the evolution of subjectness, the reform of local self-government, decentralization.*

Постановка проблеми

Статус органів місцевого самоврядування як суб'єкта регіональної політики визначене в законодавстві України, зокрема в Законі України «Про засади державної регіональної політики», ст.4, п.2, де говориться, що «Суб'єктами державної регіональної політики є... органи місцевого самоврядування, їх посадові особи» [5].

В ході реформи місцевого самоврядування, з появою об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), фактично нового інституту місцевого самоврядування, правомірно говорити про еволюцію суб'єктності органів місцевого самоврядування, зокрема територіальної громади. ОТГ отримує широкі повноваження в прийнятті рішень не тільки в рамках своєї громади, але і в цілому в регіональній політиці, надаючи більш широкий масштаб демократизації публічного управління, можливості максимально враховувати потреби місцевих жителів при прийнятті рішень, забезпеченню доступності та належної якості надання публічних послуг громадянам, ефективному місцевому розвитку на базовому рівні управління, взаємодії з зарубіжними фондами та програмами.

Поняття «суб'єктність територіальної громади», з нашої точки зору, визначає її місце в інституційній системі місцевого самоврядування, активність в якій реалізуються її можливості та потенціал, спроможність до свободи вибору дій, здатність самостійно вирішувати складні завдання соціального, економічного та політичного життя, впливати на прийняття політичних рішень стосовно інтересів громадян. Вивчення еволюції суб'єктності територіальної громади в ході реформування місцевого самоврядування стає особливо актуальним для розуміння сутності перехідних процесів, проблем, які при цьому виникають і шляхів їх подолання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання розвитку територіальних громад, а також управління цим процесом розглядають такі вчені, як М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, І. П. Бутко, Я. А. Жаліло, В. С. Куйбіда, Ю. О. Куц, Ю. Б. Молодожен, Н. І. Руда, В. В. Толкованов та інші. Дослідження зазначених науковців мають безумовну теоретичну значущість, проте бракує сучасних наукових праць, в

яких би досліджувалась сутність поняття «об'єднана територіальна громада» та суб'єктність об'єднаної територіальної громади.

Мета

Ціллю статті є аналіз шляхів еволюції суб'єктності територіальної громади в умовах реформування місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу

Еволюція суб'єктності територіальної громади в Україні – складний діалектичний процес. Вона пов'язана, як справедливо зауважує П. Ф. Гураль, «з широкою традиційністю буття народу, духовною спадщиною,

вченням про природні права людини, формуванням громадянського суспільства, становленням і розвитком самоврядного звичаєвого права та правової системи України, боротьбою українського народу за свою незалежність та зміцненням національної державності» [2].

Громади формувалися еволюційним природно-історичним шляхом під впливом економічних, соціальних та культурних чинників. Кожна громада – це утворення зі своїми традиціями, ментальністю, способом життя та соціокультурним обліком. Територіальна громада є особливим феноменом суспільного розвитку, явищем всесвітнього характеру. Алексіс де Токвіль з приводу громади писав «Громада є тим єдиним об'єднанням, яке так добре відповідає самій природі людини, бо скрізь, хоч би де збиралися разом люди, громада виникає ніби сама собою. Отже, громадський устрій є в усіх народів, незалежно від їхніх звичаїв та законів. Є королівства та республіки, що їх створює людина; громада, виходить просто з рук Господніх» [10, с. 63–64].

Реформування місцевого самоврядування в Україні передбачає передачу більшості повноважень і ресурсів на рівень місцевих органів публічної влади. Відповідно до вимог чинного законодавства має бути побудована проста і логічна система місцевого самоврядування, здатна забезпечити комфортне та якісне життя громадян.

Повноваження виконавчих органів ОТГ визначаються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6]. До делегованих повноважень належать функції, здійснення яких пов'язане з необхідністю

ефективнішого виконання функцій державної влади на місцях, тобто реалізації принципу субсидіарності: соціальна допомога через територіальні центри в громадах; адміністративні послуги через центри їх надання в громадах; управління закладами освіти; первинна медична допомога; утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків [7].

В умовах децентралізації економічне зростання все більше стає територіально зорієнтованим, в той час, нерівномірним і, відповідно, диспропорційним. Інвестиційні процеси все більше переміщуються з центру до регіонів; відслідковується стійка тенденція до надання регіонам більш широких повноважень та розширення сфер і умов співпраці з іноземними інвесторами.

Різноманітність регіональних особливостей унеможливають існування універсальних моделей територіального розвитку. Посилення регіональної складової, в державній політиці, призводить до зростання ролі ОТГ у рішенні цих проблем, отже і її суб'єктності. Децентралізація змінює ролі та функції органів публічної влади на місцевому рівні, посилює їх самостійність та відповідальність за всебічний розвиток територій, обумовлюють необхідність відповідних змін щодо вдосконалення методів, принципів і механізмів безпосереднього впливу на процеси соціально-економічного розвитку в регіонах.

Важливе місце в розвитку суб'єктності ОТГ, їх фінансової спроможності посідає питання фінансової підтримки їх діяльності для розбудови сільських територій, забезпечення їх стійкості та привабливості для інвесторів, розвитку інвестиційного потенціалу. Це відбивається в збільшенні числа локальних документів, що регулюють цей процес

До локальних документів, що регулюють інвестиційні процеси, належать здебільшого стратегії розвитку територій та програми розвитку територій. Наприклад, в Одеській області до локальних документів регулювання інвестиційних процесів належать: Програма залучення зовнішніх ресурсів та розвитку міжнародної діяльності Одеської області, розроблена з метою конкретизації завдань і пріоритетів; Стратегія економічного та соціального розвитку Одеської області до 2020 року; План заходів із реалізації у 2016–2017 роках Стратегії економічного та соціального розвитку Одеської області до 2020 року; програми підтримки малого підприємництва в Одеській області на 1999–2000 роки та інші. Найстабільнішим джерелом фінансування інвестиційних процесів є власні інвестиційні ресурси, отримані завдяки прибутковій господарській діяльності.

На жаль, в чинних регіональних стратегіях здебільшого аналізуються окремі галузі чи сфери діяльності, однак не завжди вони мають стратегічної спрямованості в контексті підвищення інвестиційної привабливості даного регіону. З тексту стратегії розвитку окремого регіону важко зробити висновок про можливість здійснення інвестиційної діяльності. Проведений у такий спосіб аналіз розвитку регіону не розкриває увесь внутрішній інвестиційний потенціал територій.

Активність ОТГ щодо інвестиційної діяльності стримує відсутність єдиної і внутрішньо несуперечливої юридичної структури законодавчих актів, які ре-

гулюють інвестиційні процеси. Сьогодні зберігається потреба систематизації законодавства, підсумками якої мало б стати прийняття Інвестиційного Кодексу України. Систематизація інвестиційного законодавства України має здійснюватись у формі його кодифікації та інкорпорації із визначенням першочергових та перспективних законів, інших нормативно-правових актів. Крім цього, гостро стоїть питання забезпечення органів публічної влади кваліфікованими кадрами, які здатні якісно управляти інвестиційними процесами, а також проведення заходів щодо підвищення рівня прозорості дій влади щодо залучення інвестицій в регіон.

ОТГ можуть здійснювати зовнішні запозичення, самостійно обирати установи з обслуговування коштів місцевих бюджетів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ. До переваг передачі фінансових ресурсів та повноважень ОТГ можна віднести: вагоме зростання бази фінансових ресурсів, якими ОТГ можуть розпоряджатися та освоєння повноважень у найважливіших сферах: освіти, надання адміністративних послуг, охорони здоров'я, соціального захисту. ОТГ отримали можливість вирішувати проблеми своїх громад, які накопичувались роками і на які постійно бракувало коштів. Фінансові, соціальні, майнові та земельні питання тепер вирішуються громадами.

Окрім звичних інвестиційних проектів набувають поширення заходи з енергозбереження, покликані економити кошти в майбутньому; допомога від держави та міжнародних організацій у підвищенні кваліфікації кадрів; наближення послуг напряду жителів громади та вирішення нагальних проблем розвитку громади; здатність швидко реалізовувати проекти, спрямовані на вирішення конкретних проблем громад. Все це свідчить про поширення сфери активності ОТГ, розвиток її суб'єктності в ході поглиблення реформи місцевого самоврядування.

Зростає роль ОТГ у вирішенні регіональних цільових та комплексних програм, які сприяють досягненню стратегічних цілей регіональної політики. Відповідно до Порядку розроблення в Одеській обласній державній адміністрації регіональних цільових та комплексних програм, моніторингу та звітності про їх виконання, ОТГ приймають участь у підготовці проекту програми та, у разі необхідності, у діяльності робочої групи для здійснення експертизи програми та виконання програми шляхом реалізації її заходів.

Регіональні цільові та комплексні програми виконуються ОТГ у відповідності до власних та делегованих повноважень, що є також показником розвитку її суб'єктності. Відповідно передбачених заходів, регіональної програми інформатизації Одеської області на 2018–2020 роки «Електронна Одещина» (далі – Програма), наприклад, найактуальнішими для ОТГ є: впровадження системи електронного документообігу з використанням електронного підпису в сільських, селищних і міських радах області, що надає можливість створення єдиного інформаційного простору, обміну електронними документами для підвищення ефективності роботи та поліпшення керованості процесу документообігу; вдосконалення технічного та криптографічного захисту інформації для забезпечення вимог чинного законодавства в галузі технічного захисту інформації при її обробці та створення комплексної

системи захисту інформації (КСЗІ) на об'єктах інформаційної діяльності; створення системи надання електронних послуг на базі інформаційної системи «Електронний регіон» для підвищення швидкості, якості та прозорості надання послуг населенню, зменшення корупційних ризиків [8].

В ході децентралізації ОТГ отримали більш широкі повноваження, ресурси але й відповідальність. Перелік послуг, які можуть надаватися на місцях, постійно розширюється. Мешканці об'єднаних громад очікують від місцевої влади зручних та якісних адміністративних послуг. Сама тому важливо створення Центрив надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) у ОТГ.

В Одеській області утворена та функціонує мережа із 37 ЦНАП, у тому числі 4 в об'єднаних територіальних громадах: Авангардівській, Березівській, Красносільській, Куяльницькій [4].

Ресурси, що є у комунальній власності, належать до матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування і управління ними здійснюється його органами у межах низки наданих законодавством повноважень. Зокрема, на органи місцевого самоврядування покладено забезпечення ефективного використання природних ресурсів шляхом попереднього розгляду відповідних планів, а також підготовка пропозицій щодо розміщення, спеціалізації та розвитку підприємств і організацій незалежно від форм власності, які опікуються цими питаннями на відповідній території. Важливо, що плата за використання природних ресурсів є також джерелом підвищення доходів місцевих бюджетів.

ОТГ можуть співпрацювати з такими міжнародними фондами: Міжнародним фондом «Відродження», Фондом Східна Європа, Європейським фондом стратегічних інвестицій, Європейським фондом розвитку українського села, Міжнародним Вишеградським Фондом, Фондом міжнародної солідарності, Міжнародним благодійним фондом «ДОБРОБУТ ГРОМАД», Міжнародним фондом сільськогосподарського розвитку, Фондом «МОНСАТО» тощо.

Відповідно до «Стратегії Міжнародного фонду «Відродження» на 2017–2020 роки щодо децентралізації та розвитку місцевої демократії в Україні» цілями Фонду є: зміцнити організаційний потенціал територіальних громад, для здійснення самоврядування на практиці за допомогою різних інструментів і ресурсів, які стають доступними завдяки проведенню децентралізації; визначити та усунути процедурні недоліки та «вузькі місця» у процесі децентралізації [9].

Виходячи із поставлених цілей МФВ передбачається: підтримка спроможності громад реалізовувати повноваження, відповідно реформи місцевого самоврядування; співпраця з об'єднаними громадами для розробки пропозицій щодо створення центрів розвитку, центрів охорони здоров'я та освіти на місцях; експертний досвід та співпраця з громадами щодо оцінки існуючих механізмів самоврядування тощо. Однак співпраця ОТГ з Міжнародним фондом «Відродження» можлива лише через посередництво громадських організацій, так як тільки вони можуть бути грантоотримувачем.

Співпраця з МФВ та реалізація програми «Демократична практика», метою якої є створення дієвих інструментів боротьби з корупцією та підвищення

підзвітності державної влади перед громадянами, забезпечить: сталий розвиток ОТГ щодо запобігання та сприяння вирішенню конфліктів на рівні громад в процесі впровадження реформ місцевого самоврядування; ефективно впровадження стратегії розвитку ОТГ у контексті впровадження реформ освіти та охорони здоров'я; надання експертного супроводу та практичної допомоги у створенні низки нормативно-правових актів; надання правових та фінансових консультацій тощо.

ОТГ можуть отримати гранти на підтримку аграрного і сільського розвитку, на впровадження місцевих ініціатив та інвестиційних проектів у рамках Фонду стратегічних інвестицій, Проекту USAID «Підтримка аграрного і сільського розвитку» («Агросільрозвиток»), що здійснюється компанією «Кімонікс Інтернешнл Інк».

У рамках грантової програми, проект «Агросільрозвиток», планує підтримати ініціативи з розвитку інвестиційних проектів у ОТГ Дніпропетровської, Донецької, Харківської, Херсонської, Луганської, Миколаївської, Одеської і Запорізької областях та в ОТГ, які підписали Протоколи про наміри з проектом «Агросільрозвиток» з інших областей, або ОТГ, на території яких розташовані та здійснюють діяльність підприємства, які підписали Протокол про наміри з Проектом «Агросільрозвиток».

Співпраця ОТГ з міжнародними фондами допомагає налагодити ефективне партнерство громади, громадських організацій та бізнесу. Це в першу чергу дозволяє активізувати проектну та грантову діяльність громади, а також отримати інформаційну, консультаційну та методичну допомогу.

Кожна ОТГ отримала попри власні повноваження та фінансові ресурси значну кількість делегованих повноважень. Виходячи з цього, в ОТГ має бути створено відповідні відділи, що реалізовуватимуть ці повноваження. Передача повноважень має забезпечити підвищення ролі місцевого самоврядування в забезпеченні якості надання публічних послуг і розвитку громади.

Проблемами реалізації суб'єктності ОТГ є невірність питання розподілу і виконання повноважень між районною владою та ОТГ, територія яких переважно охоплена створеними громадами. Це означає, що джерела, які формують районний бюджет цих районів, повністю переходять до бюджетів новоутворених ОТГ. Також спільна власність територіальних громад таких районів повністю переходить до комунальної власності ОТГ. З утворенням ОТГ, які повністю охоплюють територію певного району, районні ради втрачають джерела для фінансування та повноваження, проте немає правових підстав для припинення їх діяльності.

Також проблемним питанням є відсутність належного кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування, недостатність кваліфікації службовців місцевого самоврядування для виконання нових функцій. Це призводить до неефективного використання фінансових ресурсів територіальних громад, неспроможності освоїти кошти державних субвенцій на розвиток громад, підготувати якісні інвестиційні проекти для отримання коштів державної підтримки та коштів міжнародної допомоги, запровадити стратегічне планування розвитку громад тощо [1, с. 272].

Проблема якісного добору управлінських і фахових кадрів виникає в зв'язку з необхідністю залучення до

процесів службовців, які у більшості випадків або не мають взагалі, або мають незначний досвід відповідної роботи, не мають спеціальної освіти, приступаючи до роботи без належного усвідомлення своїх обов'язків і функцій, повноважень і відповідальності.

Проект «Сильні ради – спроможні громади» реалізується Інститутом Політичної Освіти за підтримки Програми «U-LEAD з Європою», яка спільно фінансується Європейським Союзом та його країнами-членами – Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею та Швецією. Для депутатів впродовж весни-літа 2019 року буде організовано серію з трьох триденних семінарів за такими темами: статус, права та обов'язки депутатів; участь депутатів у процесі формування, використання та контролю за бюджетом ОТГ; можливості та обов'язки депутатів у житлово-комунальній та земельних сферах [3].

ОТГ мають можливість взяти участь у спеціальній програмі «Школа 3.0. Об'єднані громади», що впроваджується Центром інноваційної освіти «Про.Світ» за підтримки Програми «U-LEAD з Європою». Також U-LEAD підтримала розробку Національної стратегії стосовно реформування системи професійної підготовки державних службовців та урядовців у співпраці з Радою Європи та Національним агентством України з питань державної служби.

Висновки

Еволюція суб'єктності територіальної громади пов'язана, перш за все, з процесом об'єднання територіальних громад в ході реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації. ОТГ отримали широкі повноваження у вирішенні соціально-економічних проблем, значно посилили свою роль у регіональній політиці. Ця роль буде зростати і надалі в міру завершення процесу об'єднання громад, вирішення проблем їх взаємодії з територіальними органами державної влади, вдосконалення інституційної системи місцевого самоврядування.

Література.

1. Аналітична доповідь до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році». *Національний інститут стратегічних досліджень*. Київ, 2018. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/3143/>.
2. Гураль П. Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження: монографія Львів. держ. ун-т внутрішніх справ. Львів: ЛДУВС, 2008. 468 с.
3. Децентралізація. Розпочалася третя хвиля набору депутатів ОТГ на навчальні семінари. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10495>.
4. Звіт про виконання Програми соціально-економічного та культурного розвитку Одеської області за I півріччя 2018 року. URL: <http://oblrada.odessa.gov.ua/wp-content/uploads/833-VII.pdf>.
5. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 року № 156-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2015, № 13, ст. 90.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР 6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
7. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації

влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

8. Регіональна програма інформатизації Одеської області на 2018–2020 роки «Електронна Одещина». URL: <https://iac.odessa.gov.ua/wp-content/uploads/2018/09/programma-2018-658-VII.pdf>.

9. Стратегія Міжнародного фонду «Відродження» на 2017–2020 роки. URL: http://www.irf.ua/programs/irf_strategy/.

10. Токвіль, Алексіс де. Про демократію в Америці: У 2 т.; Т.1 / Пер. з франц. Григорія Філіпчука та Михайла Москаленка; Передмова Андре Жордена. Київ: Видавничий дім «Всесвіт», 1999. С. 63–64.