

УДК 35.975

Андрійчук Юрій Миколайович,

Голова Секретаріату, “Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування “Українська асоціація районних і обласних рад”, 04053, м. Київ, пров. Несторівський, 4, +38 067 812 85 30, an300569@gmail.com

ORCID: 0000-0002-2993-6385

Andriychuk Yuriy Nikolaevich,

Head of the Secretariat of the All-Ukrainian Association local authorities “Ukrainian association of district and regional councils”, 04053, Kyiv, Prov. Nestorivskiyi, 4, +38 067 812 85 30, an300569@gmail.com

ORCID: 0000-0002-2993-6385

DOI: 10.32689/2617-9660-2018-2-2-9-17

ІНСТИТУЦІЙНІ СКЛАДОВІ ФОРМУВАННЯ ОБ’ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ

Анотація. Досліджуються напрями реформування публічного управління регіональним і місцевим розвитком в Україні. Розкриті механізми і шляхи вдосконалення управління регіональним і місцевим розвитком в Україні. Виявлена інституційна складова формування об’єднаних територіальних громад в Україні. Розкриті питання реформи децентралізації.

Зазначено, що станом на сьогодні Конституція України не передбачає існування такої адміністративно-територіальної одиниці, як об’єднана територіальна громада, що робить розвиток цих громад практично неможливим, оскільки вони вимушені функціонувати у статусі нині діючих сільських, селищних або міських рад. Іншою важливою проблемою, яка суттєво обмежує ефективність застосування формальних інституційних важелів у процесі розвитку об’єднаних територіальних громад на сучасному етапі децентралізації, є неузгодженість окремих регуляторних процедур і нормативно-правових актів, якими керуються органи місцевого самоврядування об’єднаних територіальних громад.

Доведено, що децентралізація управління виступає однією з ключових реформ, які проводяться в Україні упродовж останніх років. Її основний сенс полягає у передачі значної частини адміністративних повноважень і фінансових ресурсів з центрального (урядового) щабля на рівень органів місцевого самоврядування. При цьому ключовим принципом здійснення децентралізації виступає принцип субсидіарності.

Зазначається, що дані Концепції реформування передбачають перехід на нову децентралізовану модель організації державної та регіональної влади. Основним завданням таких Концепцій є аналіз актуальних проблем у

сфері управління, визначення основних управлінських і правових підходів, організаційних, фінансових засад їх вирішення, узгодження у часі з реформуванням адміністративно-територіального устрою. Ключовим питанням Концепцій є обґрунтування пропозицій щодо забезпечення на регіональному та місцевому рівнях демократичної та ефективної організації управління, запровадження механізму оптимального самодостатнього функціонування суб'єктів місцевого самоврядування.

Ключові слова: публічне управління, регіональне управління, реформа управління, місцевий розвиток, реформа децентралізації.

INSTITUTIONAL COMPONENT OF THE FORMATION OF UNITED LOCAL COMMUNITIES IN TERMS OF DECENTRALIZATION REFORMS

Abstract. The article explores the directions of reforming public administration in regional and local development in Ukraine. Mechanisms and ways of improvement of management of regional and local development in Ukraine are revealed. The institutional component of the formation of united territorial communities in Ukraine is revealed. Issues of decentralization reform are outlined.

It is noted that, as of today, the Constitution of Ukraine does not foresee the existence of such an administrative-territorial unit as a united territorial community, which makes development of these communities virtually impossible, as they are forced to function in the status of existing rural, town or city councils. Another important problem that substantially limits the effectiveness of the use of formal institutional leverage in the process of developing the united territorial communities at the present stage of decentralization is the inconsistency of certain regulatory procedures and regulations that govern the local self-government bodies of the united territorial communities.

It is proved that decentralization of management is one of the key reforms that have been taking place in Ukraine over the last few years. Its main point is the transfer of a significant part of the administrative authority and financial resources from the central (government) level to the level of local self-government bodies. At the same time, the principle of decentralization is the key principle of decentralization.

It is noted that the data of the Concept of reform envisage the transition to a new decentralized model of organization of state and regional authorities. The main task of such Concepts is the analysis of actual problems in the field of management, the definition of key management and legal approaches, organizational, financial principles for their solution, alignment in time with the reform of the administrative-territorial system. The key issue of the Concepts is the substantiation of proposals for ensuring the democratic and efficient organization of governance at the regional and local level, and the introduction of a mechanism for optimal self-sufficient functioning of local self-governance bodies.

Keywords: public administration, regional administration, management reform, local development, decentralization reform.

Постановка проблеми. Децентралізація управління виступає однією з ключових реформ, які проводяться в Україні упродовж останніх років. Її основний сенс полягає у передачі значної частини адміністративних повноважень і фінансових ресурсів з центрального (урядового) щабля на рівень органів місцевого самоврядування. При цьому ключовим принципом здійснення децентралізації виступає принцип субсидіарності.

Одним із ключових чинників успішної децентралізації управління в Україні є удосконалення інституційного забезпечення процесу формування об'єднаних територіальних громад та їх подальшого розвитку. У цьому сенсі дедалі більшого значення набуває пошук дієвих інституційних важелів розвитку об'єднаних територіальних громад на сучасному етапі децентралізації.

Аналіз основних досліджень і публікацій. Спираючись на наукові праці теоретиків інституціоналізму, до основних інституційних важелів розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації управління доцільно віднести: формальні (внесення змін до чинного законодавства, інших нормативно-правових актів, удосконалення регуляторного середовища тощо); неформальні (еволюція “неписаних правил”, поширення або усунення інституційних дисфункцій, зміна поведінкових стереотипів, традицій, звичаїв, ділової культури); організаційні (діяльність інститутів громадянського суспільства, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, навчальних за-

кладів і наукових установ, судових інстанцій тощо [1].

Описуючи особливості функціонування основних інституційних важелів розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації управління, першочергово необхідно проаналізувати формальні інститути, а саме послідовне заповнення інституційного вакууму у сфері децентралізації влади й узгодження інституційно-правових засад регулювання діяльності об'єднаних територіальних громад у розрізі окремих міністерств і відомств.

Мета статті — дослідження напрямів реформування публічного управління регіональним і місцевим розвитком в Україні, розкриття механізмів і шляхів їх удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Загалом формальні інститути, які визначають характер децентралізації управління та розвиток об'єднаних територіальних громад, значною мірою сформовані та охоплюють достатньо широке коло питань. Так, починаючи з квітня 2014 р. було прийнято низку важливих законів, а також постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, які стосуються децентралізації влади та функціонування об'єднаних територіальних громад. Зокрема, зазначимо: Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р); Закон України “Про співробітництво територіальних громад” (від 17 червня 2014 р. № 1708-VII); План заходів з реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організа-

ції влади (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 р. № 591-р); Закон України “Про засади державної регіональної політики” (від 05.02.2015 р. № 156-VIII); Закон України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” (від 05.02.2015 р. № 157-VIII); Методику формування спроможних територіальних громад (Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214); Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо організації проведення перших виборів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” (від 04.09.2015 р. № 676); Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища” (від 09.02.2017 р. № 1848-VIII); Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)” (від 09.02.2017 р.); Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об’єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів” (від 14.03.2017 р.).

Відзначимо, що крім того, було внесено відповідні зміни до Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” (12.02.2017 р. № 1848-19), а також прийнято у першому читанні законопроекти “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” та “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та по-

силення державного контролю за використанням і охороною земель”. Погоджуємось з думкою експертів з Національного інституту стратегічних досліджень, що проходження вказаними законопроектами лише першого читання, певним чином обмежує потенціал розвитку об’єднаних територіальних громад, оскільки унеможливує передачу їм усіх необхідних повноважень з управління земельними ресурсами, зокрема тих, які згідно з чинним законодавством знаходяться поза межами населених пунктів [2].

Станом на сьогодні Конституція України не передбачає існування такої адміністративно-територіальної одиниці, як об’єднана територіальна громада, що робить розвиток цих громад практично неможливим, оскільки вони вимушені функціонувати у статусі нині діючих сільських, селищних або міських рад. Іншою важливою проблемою, яка суттєво обмежує ефективність застосування формальних інституційних важелів у процесі розвитку об’єднаних територіальних громад на сучасному етапі децентралізації, є неузгодженість окремих регуляторних процедур і нормативно-правових актів, якими керуються органи місцевого самоврядування об’єднаних територіальних громад. Передусім, це стосується регуляторних актів, виданих різними міністерствами та відомствами, такими як Міністерство освіти України, Міністерство охорони здоров’я України, Міністерство надзвичайних ситуацій України, Державна служба автомобільних доріг України тощо. Все це породжує небезпечні інституційні дисфункції, зокрема аномію

(ослаблення), мутацію та деформацію інститутів місцевої економіки, які не лише знижують ефективність функціонування інституційних важелів розвитку об'єднаних територіальних громад, але і спричиняють виникнення загрозливих інституційних феноменів, спроможних звести нанівець усі зусилля з реформування системи організації влади в Україні у руслі політики децентралізації.

Ніші дослідження свідчать, що в сучасній управлінській науці та практиці публічного управління й адміністрування практично відсутні нові розробки щодо формування новітніх механізмів і інструментів, публічної ініціативи, взаємодії та партнерства, що враховують сучасний настрій громадянського суспільства та розв'язання нагальних завдань суспільного розвитку та залучення ресурсів в інфраструктуру. Проблема ускладнюється тим, що інститути управління в Україні традиційно неактивні в пошуку додаткових джерел і можливостей щодо розвитку, а реформовані інститути розвитку тільки з'являються. Місцеві бюджети поки не виконують функцію дієвого зростання. Усе це вказує на відсутність цілісного та достатнього наукового підґрунтя для своєчасного оновлення економічної політики на основі комплексу відповідних механізмів модернізації.

Найбільшу актуальність у практичному сенсі у вирішенні проблеми модернізації національної управлінської системи та регіональної економічної політики мають завдання послідовного формування логіки оновлення сучасних економічних політик регіонів із розробленням комплексу функціональних механізмів

модернізації на основі вигід від різнорівневої інтеграції та ініціативи регіонів України. У теоретико-методологічному плані це означає нагальність у зміні концептуальної моделі розвитку регіонів у напрямі посилення їх спроможності реалізовувати власний потенціал, враховуючи об'єктивні зовнішні умови та еволюції форм публічно-управлінських і економічних відносин.

Як ми вже звертали увагу, що в колишніх програмах економічних реформ були закладені основи розбудови нової управлінської системи, але її реалізація була виконана не повною мірою, зокрема на муніципальному рівні управління [3]. Головною метою управлінських реформ було створення такої моделі, яка б забезпечувала рівний та справедливий доступ усіх членів суспільства до необхідних послуг, високу якість та економічність цих послуг при збереженні соціально прийнятної обсягу державних гарантій, але все лишилося тільки на папері.

Слід зазначити, що на думку експертів, сьогодні одним із важливих завдань реформування національної системи державного управління на сучасному етапі є підготовка умов для переходу до дієвого публічного управління та адміністрування (з використанням обов'язкового громадського контролю в цій сфері), зокрема на муніципальному рівні.

Відомо, що Урядом України розроблено кілька нових концепцій реформування державного та регіонального управління, зокрема в контексті децентралізації [4]. Наша задача — дати реальні поради щодо їх удосконалення та довести ці пропозиції до

органів прийняття державних управлінських рішень. Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади обов'язково має здійснюватися з дотриманням таких принципів: верховенства права; відкритості, прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України; правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; державної підтримки місцевого самоврядування; партнерства між державою та місцевим самоврядуванням і сталого розвитку територій.

Слід зазначити, що ці Концепції реформування передбачають перехід на нову децентралізовану модель організації державної та регіональної влади. Основним завданням таких Концепцій є аналіз актуальних проблем у сфері управління, визначення основних управлінських і правових підходів, організаційних, фінансових засад їх вирішення, узгодження у часі з реформуванням адміністративно-територіального устрою. Ключовим питанням Концепцій є обґрунтування пропозицій щодо забезпечення на регіональному та місцевому рівні демократичної та ефективної організації управління, запровадження механізму оптимального самодостатнього функціонування суб'єктів місцевого самоврядування.

На жаль, на сьогодні існує достатньо високий рівень опортуністичної поведінки українських селян, який супроводжується низькою якістю соціального капіталу села, прогалинами у системі підготовки кадрів для сільської економіки, різними формами девіантної поведінки в умовах посилення бідності та безробіття. У цьому сенсі варто виділити кілька ключових проблем, пов'язаних з функціонуванням неформальних інститутів у контексті розвитку об'єднаних територіальних громад на сучасному етапі децентралізації управління. По-перше, це домінування короткотермінових інтересів у більшості економічних агентів, які визначають характер розвитку об'єднаних територіальних громад. У результаті цього, вказані громади не спроможні розвиватися на основі формування стратегічних планів та реалізації довгострокових інвестиційних проектів. Більше того, сам процес об'єднання відбувається переважно під впливом "імпульсних мотивів", пов'язаних із бажанням сконцентрувати (монополізувати) наявні природні, матеріальні та фінансові ресурси найбагатших сільських територій. При цьому, серйозного бачення перспективних шляхів ефективного використання цих ресурсів, не кажучи вже про їх нарощування в середньо- та довгостроковій перспективі, зазвичай немає. По-друге, важливою проблемою, пов'язаною з деструктивним впливом неформальних інститутів на розвиток об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації управління є низька якість соціального капіталу, успадкована ще з часів командної економіки. Це призводить

до нездорової конкуренції за наявні ресурси та знижує ефективність використання потенціалу об'єднаних територіальних громад, нівелюючи таким чином сам процес об'єднання та децентралізації управління.

Наступний 2019 рік — це початок потужних виборів в Україні. Найгостріше інституційна проблема спостерігається під час виборів до органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. Ситуація ускладнюється тим, що до цього часу не запрацював належним чином інститут старости, а в багатьох об'єднаних територіальних громадах вибори старост взагалі не відбулися. І нарешті третім важливим інституційним феноменом, пов'язаним із деструктивним впливом неформальних правил і процедур на розвиток об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації управління, залишається брак кваліфікованих кадрів (у ширшому сенсі — недостатня якість людського капіталу). Ця проблема ускладнюється високим рівнем бідності та низькою фінансовою спроможністю переважної більшості об'єднаних територіальних громад, насамперед сільських, у зв'язку із чим молодь і фахові кадри виїжджають до великих міст і за кордон.

Перелічені проблеми функціонування формальних і неформальних інституційних важелів розвитку об'єднаних територіальних громад були б не такими відчутними у разі високої ефективності організаційних інституційних важелів. Проте, на жаль, останні також не відзначаються особливою успішністю. Так, описуючи характер функціонування інституцій, задіяних або дотичних до

процесу децентралізації управління та розвитку об'єднаних територіальних громад, необхідно першочергову увагу приділити їх відносно вузькому спектру. Зокрема, зазначимо недостатню координованість дій таких інституцій. Насамперед, це стосується інтеграції зусиль органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, громадських організацій, освітніх і наукових установ тощо.

На жаль, у сучасних умовах вони виступають радше конкурентами за фінансові ресурси державного бюджету, а також за доступ до грантових коштів, які надаються міжнародними благодійними організаціями, аніж союзниками у процесі інституціоналізації реальних змін в об'єднаних територіальних громадах. До того ж, переважна частина дієвих інституцій, зокрема інститутів громадянського суспільства і наукових установ локалізовані поза межами об'єднаних територіальних громад. Не вистачає професійного рівня та освіти [5].

Передусім у цьому контексті варто зазначити невідповідною вимогам часу інституційну активність і рівень розвитку агенцій місцевого розвитку об'єднаних територіальних громад. Це спричинено як кадровими проблемами, так і відсутністю стратегічного мислення у більшості нинішніх керівників таких громад. Підтвердженням цьому може слугувати факт неспроможності вказаних громад координувати зусилля для відстоювання власних інтересів, наприклад, шляхом запровадження регулярних комунікацій між собою, або створення спільних інституцій, таких як “форуми об'єднаних територіальних

громад”, або “координаційні ради об’єднаних територіальних громад”. Проблемною залишається також діяльність інституцій, уповноважених державою реалізовувати заходи у сфері децентралізації управління та підтримки діяльності об’єднаних територіальних громад. На думку багатьох експертів з цієї сфери вказані функції сьогодні виконуються неефективно та непрактично.

Висновки. Таким чином, удосконалення інституційних важелів розвитку об’єднаних територіальних громад на сучасному етапі децентралізації управління в Україні передбачає вирішення трьох основних груп першочергових завдань: удосконалення формальних інститутів у сфері децентралізації влади та приведення їх у відповідність до вимог часу; усунення ключових неформальних інституційних бар’єрів і дисфункцій, які деструктивно впливають на здійснення децентралізації управління, обмежуючи розвиток об’єднаних територіальних громад; підвищення рівня координованості зусиль між інституціями, залученими до процесу децентралізації управління в Україні та налагодження їх ефективної взаємодії з об’єднаними територіальними громадами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Дуглас Норт [Пер. с англ.]. — М.: Начала, 1997. — 180 с.
2. “Інституційні важелі розвитку об’єднаних територіальних громад

в умовах децентралізації управління”. Аналітична записка — <http://www.niss.gov.ua/articles/2668/>

3. *Воротін В. Є.* Шляхи модернізації механізмів і інструментів державного та регіонального управління в Україні: у 2 ч. / В. Є. Воротін // Регіональна політика: історія, політико-правові засади, архітектура, урбаністика (зб. наук. пр.). Вип. IV. Київ. Нац. ун-т будівництва і архітектури. — Київ: Бескиди, 2018. — Ч. 1. — С. 146–153.
4. *Концепція* реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р).
5. *Воротін В. Є.* Модернізація сфери освіти та науки як об’єкта державного управління: конкурентні переваги для України / В. Є. Воротін // Наукові записки Ін-ту законодавства Верховної Ради України. — 2017. — № 6. — С. 153–160.

REFERENCES

1. *North D.* Institutions, institutional changes and the functioning of the economy / Douglas North [Per. with English]. — М.: Started, 1997. — 180 p.
2. “Institutional levers of development of the combined territorial communities in the conditions of decentralization of management”. Analytical note — <http://www.niss.gov.ua/articles/2668/>
3. *Vorotin V. E.* Ways of Modernization of Mechanisms and Tools of State and Regional Administration in Ukraine / V.Ye. Vorotin // Regional Policy: History, Political and Legal Foundations, Architecture, Urban Studies (Collected Works, etc.). Whip IV. Kiev.

- National Un. of Building and Architecture. — Kyiv: Beskydy, 2018. — In 2 ch. — Ch. 1. — P. 146–153.
4. *Concept* of the reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine (approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine from April 1, 2014, № 333-p).
 5. *Vorotin V. E.* Modernization of the sphere of education and science as an object of public administration: competitive advantages for Ukraine / V. Ye. Vorotyn // Scientific notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine. — 2017. — № 6. — P. 153–160.