

Трибуна Молодого Вченого

УДК 342.25

Віра Бень

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
здобувач вищої освіти другого (магістерського) рівня спеціальності
281 Публічне управління та адміністрування
e-mail: viraben645@gmail.com

ПОЛІТИКА ДОБРОВІЛЬНОГО ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ПІДХІД

У статті здійснено порівняльний аналіз європейського та вітчизняного підходу до політики добровільного об'єднання територіальних громад. Автором проведено дослідження ключових напрямків реформування системи місцевого самоврядування в Україні та європейських країнах. У роботі охарактеризовано динаміку формування територіальних громад, основні поняття, принципи та умови добровільного об'єднання територіальних громад. Охарактеризовано вітчизняне нормативно-правове забезпечення відносин, що виникають у процесі формування спроможних громад.

У роботі проведено аналіз загальних аспектів реформи децентралізації на прикладі країн-членів Європейського Союзу. Вивчався переважно практичний досвід у проведенні реформ колишніх постсоціалістичних країн. Автором зазначено, що використання європейського досвіду реформування місцевих органів публічної влади слугують гарним підґрунтям для проведення реформи децентралізації в Україні та досягти ефективних змін у системі управління, фінансування, модернізації невеликих громад України.

У роботі зазначено, що реформа децентралізації вже зараз призвела до помітних змін в українському суспільстві, в органах державного управління, а також у системі місцевого самоврядування. З часу ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні у 2014 р. була створена законодавча база для проведення широкомасштабної реформи місцевого самоврядування та був напрацьований практичний досвід.

Автором вказано, що політика добровільного об'єднання територіальних громад має врахувати й існуючий історичний досвід проведення подібних реформ. Аналіз вітчизняного та європейського досвіду реформування місцевого самоврядування та формування дієздатних громад показує, що політика на укрупнення територіальних громад є одним із важливих шляхів до створення ефективної системи місцевого самоврядування. Державна політика України у сфері місцевого самоврядування базується на інтересах мешканців територіальних громад, вона передбачає децентралізацію влади через передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування повноважень, ресурсів і відповідальності. В основу цієї політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та кращий досвід європейських країн.

Ключові слова: Україна, територіальна громада, об'єднана територіальна громада, місцеве самоврядування, європейський досвід, децентралізація.

Vera Ben

POLICY OF THE VOLUNTARY ASSOCIATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES: EUROPEAN AND DOMESTIC APPROACH

The article provides a comparative analysis of the European and domestic approach to the policy of voluntary association of territorial communities. The author conducted a study of key areas of local government reform in Ukraine and European countries. The paper describes the dynamics of the formation of territorial communities, the basic concepts, principles and conditions of voluntary association of territorial communities. The domestic normative-legal provision of the relations arising in the process of formation of capable communities is characterized.

The paper analyzes the general aspects of decentralization reform on the example of European Union member states. The practical experience in the reforms of the former post-socialist countries was studied. The author notes that the use of European experience in reforming local public authorities serves as a good basis for decentralization reform in Ukraine and to achieve effective changes in the system of governance, financing, modernization of small communities in Ukraine.

The paper notes that the reform of decentralization has already led to significant changes in Ukrainian society, in public administration, as well as in the system of local self-government. Since the adoption of the Concept of Local Self-Government Reform and Territorial Organization of Power in Ukraine in 2014, a legal framework for large-scale local self-government reform has been created and practical experience has been gained.

The author shows that the policy of voluntary association of territorial communities should take into account the existing historical experience of such reforms. Analysis of domestic and European experience in reforming local self-government and forming capable communities shows that the policy of consolidation of territorial communities is one of the important ways to create an effective system of local self-government. Ukraine's state policy in the field of local self-government is based on the interests of residents of territorial communities, which has led to the decentralization of power through the transfer of powers, resources and responsibilities from local self-government bodies. Based on this policy, the provisions of the European Charter of Local Self-Government and the best practices of European countries are laid down.

Key words: Ukraine, territorial community, united territorial community, local self-government, European experience, decentralization.

Постановка проблеми. Із середини 2010-х рр. Україна розпочала реформу децентралізації, що, у свою чергу, вплинуло на адміністративно-територіальний устрій країни. Реформа на територіальному рівні була спрямована на укрупнення територіальних громад та зростання їх ролі у соціальному та економічному розвитку регіонів країни. Саме реформування місцевого самоврядування, створення спроможних територіальних громад, які мають забезпечити підвищення рівня та якості життя громадян: освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, а також забезпечити реалізацію їхніх прав, стало найважливішим елементом реформи децентралізації в Україні.

Аналіз джерел та останніх досліджень. У роботі проаналізовано наукові доробки вітчизняних та зарубіжних дослідників різних аспектів функціонування територіальних громад. Так, актуальні питання добровільного об'єднання територіальних громад досліджують вітчизняні науковці О. Лазор, В. Бабаєв, В. Куйбіда, В. Кравченко, О. Батанов, І. Казюра, В. Мамонова тощо. Проблемам удосконалення адміністративно-територіального устрою України у процесі проведення реформи місцевого самоврядування присвячені дослідження М. Пухтинського, Ю. Карпинського, В. Яцуби, О. Чернюк, І. Шумляєвої. Проблематика соціально-економічного розвитку територіальних громад висвітлювалася такими дослідниками як О. Бородіна, М. Бутко, І. Залуцький, І. Буднікевич, І. Вахович, О. Красносова, І. Сторонянська та ін. Проблемі становлення, розвитку й реформування місцевого самоврядування в Україні присвячено публікації С. Серьогіна, В. Устименко, А. Санчеко, Л. Саліженко, М. Бриль та інших науковців.

Мета дослідження – проаналізувати європейський та вітчизняний підхід реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади щодо формування дієздатних громад.

Виклад основного матеріалу. За всі роки існування незалежної української держави постійно наростала потреба у реформуванні органів місцевого самоврядування. Ця реформа, на нашу думку, стала однією з найбільш актуальних і соціально значимих реформ в Україні. Вона впливає не тільки на організацію публічної влади, а й на конституційний устрій нашої держави. У законодавстві України фактично з'явилася нова одиниця адміністративно-територіального устрою – об'єднані територіальні громади.

Об'єднана територіальна громада – це громада, яка спроможна через органи місцевого самоврядування забезпечити для своїх жителів належний рівень освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, а також житлово-комунальних послуг на основі нової моделі фінансово-економічного забезпечення.

В Україні реформу децентралізації було розпочато через незадовільну спроможність органів місцевого самоврядування (а це близько з 11 тис. місцевих рад) здійснювати повноваження на належному рівні. 1 квітня 2014 р. Кабінетом Міністрів України було прийнято «Концепцію реформи місцевого самоврядування в Україні», що стало початком реформи місцевого самоврядування. Головною метою реформи місцевого самоврядування й територіальної організації влади стало забезпечення спроможності територіальних громад до надання публічних послуг, що відповідають інтересам громадян у всіх сферах життя.

Також метою реформи місцевого самоврядування є забезпечення його самостійності за рахунок своїх власних ресурсів, а також вирішення місцевих проблем.

Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [6], яка була схвалена Указом Президента України 12 січня 2015 р., включила реформу місцевого самоврядування у перелік першочергових реформ для досягнення європейських стандартів життя в Україні. Політика у сфері децентралізації визначає про «відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності місцевого самоврядування» [6].

Згідно Плану заходів щодо реалізації Концепції від 18 червня 2014 р., було заплановано створення близько 1500 спроможних територіальних громад, які здатні надавати якісні публічні послуги на місцях (замість більш ніж десятка тисяч міських, селищних і сільських рад, неспроможних виконувати ці повноваження). Також реформа була спрямована на вирішення проблеми дублювання повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування різних рівнів.

Ухвалення 5 лютого 2015 р. Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [4] та затвердження 8 квітня 2015 р. «Методики формування спроможних територіальних громад, стало ключовим моментом формування спроможних громад». Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» надав об'єднаним територіальним громадам (ОТГ) повноваження, як у міст обласного значення, а також визначив фінансову підтримку ОТГ. Отже, збільшення повноважень органів місцевого самоврядування та фінансове забезпечення добровільного об'єднання територіальних громад створило нормативно-правове підґрунтя для стрімкого формування ОТГ. Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» від 17 березня 2017 р., став додатковим стимулом для швидкого формування спроможних громад, для добровільного приєднання територіальних громад до вже сформованих ОТГ. Закон передбачає можливість приєднання до сформованих громад за спрощеною процедурою тим громадам, якщо вони мають спільну межу та належать до цього об'єднання за перспективним планом формування територій громад області.

Основою місцевого самоврядування в Україні є територіальна громада. Від того як вони будуть розвиватися, яку роль будуть відігравати в житті кожної людини, кожного регіону і всієї країни – залежатиме загалом й розвиток України й успіх реформи. Найбільш швидкі темпи формування об'єднаних територіальних громад були зафіксовані у 2017 р. З 2018 р. спостерігався спад у динаміці формування ОТГ. Основними чинниками, які стали на заваді утворенню об'єднаних територіальних громад, були адміністративні, фінансові та інформаційні.

12 червня 2020 р. Кабінет Міністрів України затвердив новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня. Відповідно до розпорядження уряду, в Україні сформовано 1469 територіальних громад. 17 липня 2020 р. Верховною Радою України була прийнята Постанова № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів» [7], за якою в Україні була

створена нова система районів – 136 замість старих 460. 15 липня 2020 р. Верховною Радою України була прийнята Постанова № 3809 «Про призначення чергових місцевих виборів» [5]. Нові вибори до органів місцевого самоврядування були проведені на новій територіальній основі громад і районів 25 жовтня 2020 р. У свою чергу, на нашу думку, це сприяло прискоренню реформ у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціальних послуг тощо.

Слід зазначити, що важливим аспектом реформування системи місцевого самоврядування в Україні та створення нової територіальної організації влади є євроінтеграційні прагнення нашої держави. «Як свідчить європейський досвід реформування публічної влади, має стати підвищення дієздатності територіальних громад, максимальне використання їх матеріальних та людських ресурсів для підвищення якості надання адміністративних та соціальних послуг населенню. Вирішити це завдання можна декількома шляхами: укрупнення територіальних громад або їх подрібнення, посилення регіонального самоуправління, муніципального співробітництва, формування неформальних міжмуніципальних структур та ін.» [13, с. 265].

Наприклад, проблема виникнення великої кількості дрібних територіальних громад з невеликим ступенем їх спроможності є актуальною не лише для України. «У сучасній Європі є країни з великою кількістю органів місцевого самоврядування (Чехія, Словаччина, Угорщина, Латвія, Естонія), країни, територіальна система яких є високо консолідованою (Литва, Югославія, Угорщина, Польща) та країни із середнім рівнем показників (Македонія, Албанія, Словенія, Хорватія, Румунія)» [13, с. 266]. Політика добровільного об'єднання муніципалітетів була обрана Чехією, але відчутних результатів вона не надала. «Лише адміністративного характеру укрупнення були застосовані в Данії, Швеції, Норвегії, Польщі, Болгарії. У Латвії поетапно застосовуються обидва методи» [13, с. 267].

У країнах Європейського Союзу однією з форм залучення громади до формування стратегії розвитку території є громадські слухання. Таким чином до обговорення важливих питань місцевого самоврядування залучають населення та фахівців. Так підтримується двосторонній зв'язок між органами влади й громадськістю. «В Україні громадські слухання застосовують у крайніх випадках. Така тенденція має кілька пояснень:

- слабка матеріально-технічна база сіл, селищ;
- недостатній рівень поінформованості населення;
- недосконалість технологічного процесу прийняття рішень за допомогою проведення громадських слухань;
- більшість статутів територіальних громад не мають чіткого визначення механізму впровадження в життя результатів громадських слухань, що призводить до відсутності позитивного досвіду впливу громадськості на формування політики» [2, с. 60].

Європейський досвід свідчить, «що основою визначення критеріїв укрупнення адміністративно-територіальних одиниць є: територія і чисельність населення; функції (завдання, компетенція), які виконують органи влади різного територіального рівня; ступінь політичної та фінансової автономії територіальних органів; механізм надання публічних послуг (через державні або муніципальні служби)» [13, с. 268].

Дослідження процесу об'єднання територіальних громад у європейських країнах засвідчує те, що об'єднання громад у більш спроможні проводиться для підвищення якості надання населенню публічних послуг, покращення управлінської ефективності, а також сприяння демократії.

Мета об'єднання територіальних громад – підвищення якості надання публічних послуг – досягається за рахунок того, що більші громади можуть ефективніше надавати відповідні послуги, насамперед, з огляду на «економію на масштабах». «Результати порівняльного аналізу об'єднання територіальних громад у різних країнах світу свідчать про те, що органи місцевого самоврядування у громадах із чисельністю населення 25 – 250 тис. жителів визнаються найефективнішими» [12, с. 7]. Очевидно, що цей висновок не є універсальним, оскільки публічні послуги можуть дуже різнитись у малих та великих громадах. Наприклад, «патрульна поліція працюватиме ефективніше у невеликих громадах,

тоді як великі громади краще впораються із наданням спеціалізованих медичних послуг» [12, с. 7].

Аналіз практичного застосування реформи децентралізації у європейських країнах показав, що у більшості випадків спроможність органів місцевого самоврядування надавати якісні публічні послуги стрімко зростає. Підвищенню управлінської спроможності після об'єднання територіальних громад, про що вказують результати досліджень, сприяє й те, що органи самоврядування володіють потрібною інформацією про наявні проблеми місцевих мешканців та знаходять шляхи їх вирішення.

Реформа децентралізації в Україні, де одним із аспектів стало об'єднання територіальних громад, на нашу думку, вже незмінний процес. Нами під час дослідження було зібрано ряд думок щодо процесу об'єднання територіальних громад: як позитивних, так і негативних. До позитивних віднесемо можливість швидше надавати адміністративні послуги (наприклад, отримати довідку чи документ), залишити кошти від податків в територіальній громаді, краще і швидше розвиватись, розв'язувати питання свого міста чи села. Також було визначено ряд проблем: можливість скорочення робочих місць, можливість закриття шкіл і садочків, зниження рівня життя мешканців громади.

В Україні, насамперед, високо оцінюють польський досвід адміністративно-територіальної реформи. У Польщі та Україні спостерігається певна подібність початкових умов реформування. Досвід Польщі свідчить, що в нинішній Європі не можна здійснити державне управління без децентралізації. Результатом проведення реформ відбулося розділення повноважень між державою й органами самоврядування. Якщо уряд відповідальний за розвиток країни, зовнішню політику, безпеку нації, то місцева влада дбає про надання якісних послуг населенню країни. Прикладом міцної держави, яка пройшла шлях децентралізації влади в організації місцевого самоврядування та досвід якої може стати у нагоді для України, є Франція. Завдяки реформі децентралізації влади, яка була спрямована на підтримку розвитку місцевого самоврядування, в країні збільшили фінансову автономність, а це, у свою чергу надало можливість надавати якісні публічні послуги.

Жвавий інтерес для України викликає досвід північних країн Європи (Данія, Швеція, Фінляндія). У цій групі скандинавських країн вдало побудовані фінансові системи, які добре враховують інтереси громадян та громади, що дало змогу забезпечити сталий розвиток. Країна, яка має високий рівень незалежності місцевого самоврядування, є Данія. Регіони та муніципалітети країни, виконуючи повноваження, мають високий ступінь незалежності від уряду. Наступною скандинавською країною високим ступенем автономії на місцях є Фінляндія. У цій країні муніципалітети є головними в наданні послуг соціального забезпечення. Звернемо увагу, що Фінляндія і Швеція, одні з країн, де органи місцевого самоврядування мають можливість встановлювати базову ставку податку для своїх громадян.

Зазначимо, що використання досвіду європейських держав дасть можливість врахувати недоліки та проблеми, які можуть виникнути під час реформи децентралізації та швидше досягти позитивних змін. Країни Європи пройшли складний і результативний шлях, який для України може бути орієнтиром.

Висновки. Вважаємо, що у цілому, модель місцевого самоврядування в Україні багато в чому є подібною до моделі економічно розвинених європейських країн. Наша держава запозичує у них цю модель, але має деякі особливості, які характерні, насамперед, для вітчизняної практики місцевого самоврядування. Тому, перш ніж впроваджувати реформу децентралізації в життя було досліджено досвід країн, де такі реформи були проведені.

Реформа дала стимул до повноцінного розвитку громад, що відчуємо усі ми, як мешканці територіальних громад. Допускаємо, що реформа місцевого самоврядування торкнулася кожного в Україні. Децентралізація призвела не тільки до зміни системи публічної влади в Україні, зміни розподілу повноважень, податків та бюджету, а й вплинула чи, сподіваємось, вплине у майбутньому, на різні аспекти нашого повсякденного життя. Будемо сподіватися, що реформа дасть змогу зробити життя кращим як у своїй громаді, так і в усій країні.

Список використаних джерел:

1. Бриль М., Врублевський О., Данчева О., Сеїтоманов А., Чубаров Е. Успішна територіальна громада: будемо разом. Харків: Видавничий будинок Фактор, 2018. 128 с.
2. Дрешпак В. М., Липовська Н. А. Забезпечення діалогу органів публічної влади з територіальною громадою: теоретичні та прикладні аспекти. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 5–6. С. 57–65.
3. Літинська селищна об'єднана територіальна громада. *Децентралізація*. URL: <https://decentralization.gov.ua/gromada/294/contacts>.
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
5. Про призначення чергових місцевих виборів у 2020 році: Постанова Верховної Ради України № 3809 від 15 липня 2020 р. *Верховна Рада України*. URL: <http://www.golos.com.ua/article/333651>.
6. Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
7. Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України № 3650 від 17 липня 2020 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20>.
8. Сербіна А., Козіна В., Бризіцький М. Зміст, принципи та мета реформи з децентралізації (посібник для суддів, які розглядають спори, пов'язані із оскарженнями процесів добровільного об'єднання та приєднання територіальних громад): К, 2019. 39 с.
9. Серьогін С. М., Шаров Ю. П., Бородін Є. І., Гончарук Н. Т. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти: монографія. Дніпро.: ДРІДУ НАДУ, 2016. 276 с.
10. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку: монографія / за ред. Кравціва В. С., Сторонянської І. З. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України, 2020. 531 с.
11. Устименко В. А., Заблудська І. В. Досвід об'єднання територіальних громад на Сході України: економіко-правові аспекти: колективна монографія. НАН України. Інститут економіко-правових досліджень. Київ: ТОВ «ВІСТКА», 2018. 210 с.
12. Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні: наукова доповідь. Київ: НІСД, 2020. 153 с.
13. Саліженко Л. Формування дієздатних територіальних громад: вітчизняний та зарубіжний досвід. Національна академія державного управління при Президентові України, 2014. 273 с.

УДК 94(477,8)«1918-1920»

Ігор Кушко

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
здобувач вищої освіти третього (освітньо-наукового) рівня спеціальності 281 Публічне
управління та адміністрування
e-mail: ihorkyshko90@gmail.com

**МІСЦЕ ДИРЕКТОРІЇ У ДЕРЖАВНОМУ АПАРАТІ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ
РЕСПУБЛІКИ (1919 р.)**

У статті здійснюється аналіз розвитку та місця Директорії у державному апараті Української Народної Республіки. Визначається вплив зовнішніх та внутрішніх чинників на формування функцій Директорії та її ролі у системі державного апарату. У роботі вказується на непослідовність роботи Директорії, на нечітку зовнішньополітичну діяльність, політичні чвари, призначення на керівні посади не кваліфікованих державних службовців. За допомогою діалектичного підходу аналізуються державно-правові події цього періоду. Використання