

УДК 342.55

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.1-1.20>**А. В. Ковтун**студентка юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка**А. І. Берлач**доктор юридичних наук, професор кафедри адміністративного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ФУНКЦІОНУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Стаття присвячена детальному вивченню та пошуку шляхів вирішення проблемних питань організації роботи об'єднаних територіальних громад як органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні. Метою статті є дослідження децентралізації як основного елементу адміністративної реформи в Україні, визначення її переваг і недоліків, пропозиція можливих шляхів вирішення проблем, які виникли на першому етапі адміністративного реформування. Наукова новизна зумовлена тим, що на сучасному етапі розвитку України є дуже важливим правильне та ефективне практичне втілення нових реформ у сфері публічного адміністрування. Особливо це стосується розвитку та вдосконалення адміністративного права, де йдеться про публічне адміністрування на місцевому рівні. Досить важливим є врахування стрімких процесів децентралізації влади і їх безпосереднього впливу на організаційну структуру органів місцевого самоврядування, а саме об'єднаних територіальних громад. Тому стаття вміщує системний аналіз позитивних і негативних сторін процесів децентралізації як складника адміністративної реформи, визначення їх прогалин і проблемних аспектів. Наводяться варіанти можливих шляхів ефективного вирішення проблем, що виникли в процесі початкового етапу адміністративного реформування.

Автор доходить висновку, що для уникнення можливих і усунення реальних проблем важливим є врахування як економічних, так і соціальних факторів. Нарощування промислового потенціалу, а саме створення переробних підприємств на територіях об'єднаних територіальних громад і, як наслідок цього, утворення нових робочих місць здатні стабілізувати та покращити становище громад під час реформування. На етапі децентралізації влади є необхідною тісна співпраця органів місцевого самоврядування із підприємствами та організаціями, які займаються виробництвом, переробкою, торгівлею, сферою надання послуг та створюють нові робочі місця. Внаслідок такого співробітництва більше коштів надходитиме до місцевих бюджетів, а отже, і більше коштів виділятиметься на соціальну сферу.

Ключові слова: адміністративна реформа, децентралізація влади, об'єднані територіальні громади, добровільність об'єднання, префекти.

Постановка проблеми. Сфера публічного адміністрування в сучасній Україні містить достатню кількість недоліків та прогалин, що гальмує розвиток адміністративного права загалом. Для цього влада впроваджує здійснення реформування різних сфер суспільного життя. Адміністративна реформа є одним із нововведень, що спрямоване на трансформацію сфери публічного адміністрування. Проте вже на першому етапі держава зіткнулася із суттєвими

проблемами, що в подальшому можуть кристалізуватися в негативні наслідки. Зокрема, це стосується і процесів децентралізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варто зазначити, що проблематику втілення адміністративної реформи в практичну площину адміністративного права розглядають в наукових працях такі вітчизняні дослідники, як А. Лісніченко, Р. Колишко, Р. Мінченко та інші. Однак для розуміння суті реформи та її функ-

ціональної бази необхідно більш критично ставитися до всіх її аспектів і чітко визначити всі недоліки та передбачити можливі негативні наслідки, щоб завчасно їх ліквідувати.

Метою статті є дослідження децентралізації як основного елементу адміністративної реформи в Україні, визначення її переваг і недоліків, пропозиція можливих шляхів вирішення проблем, які виникли на першому етапі адміністративного реформування.

Виклад основного матеріалу. Децентралізована держава є наслідком ряду процесів, пов'язаних із пошуком найкращої форми організації державної влади. Економічна та юридична теорія і практика вказують на багатоаспектність поняття «децентралізація».

На семантичному рівні поняття децентралізації тлумачиться як знищення, ослаблення або скасування централізації. Загалом прийнято вживати цей термін у двох розуміннях – широкому та вузькому. По-перше – це процес розподілу влади, передача частини функцій від центру до периферії. По-друге – це певна система взаємовідносин між державою й адміністративно-територіальними одиницями [1, с. 154–155].

Досить суттєвою є роль децентралізації управління в процесах становлення інституту місцевого самоврядування, адже вона відображає цілеспрямований процес, орієнтований на покращення державного управління, включає в себе переміщення від вищих до нижчих рівнів органів державної влади й місцевого самоврядування [2, с. 452]. Мета децентралізації влади на сучасному етапі розвитку Української держави реалізується як одна із елементів адміністративної реформи, в основу якої було закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері.

Законодавче підґрунтя для докорінної зміни системи влади в Україні та її територіальної основи на всіх рівнях почало формуватися у 2014 році. У квітні 2014 року Уряд схвалив основний концептуальний документ – Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Після цього був затверджений План заходів щодо її реалізації, які дали старт реформі [3].

Одним із перших кроків реалізації адміністративної реформи стало створення об'єднаних територіальних громад [далі – ОТГ], які визнаються суб'єктами адміністративного права. На думку професора А.І. Берлача, під суб'єктом адміністративного права розуміється особа, яка за своїми особливостями фактично може бути

носієм суб'єктивних прав і юридичних обов'язків [4, с. 66]. Позиція А.С. Лісниченка доповнює це твердженням тим, що територіальні громади як суб'єкти адміністративного права України відповідно до наданих адміністративно-правовими нормами суб'єктивних прав і на виконання встановлених цими нормами юридичних обов'язків потенційно здатні вступати в адміністративні правовідносини з органами місцевого самоврядування з метою забезпечення реалізації свого публічного інтересу [5].

Українське законодавство дає визначення поняття територіальної громади. Під ним розуміються «жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр». Відповідно, ОТГ утворюються внаслідок добровільного об'єднання суміжних територіальних громад сіл, селищ, міст в один адміністративний центр.

Об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище міського типу, – селищною, центром якої визначено село, – сільською. В селах, де проживає понад 50 жителів, обирають сільського старосту, який входить до виконкому об'єднаної ради [6].

Загалом така структура має суттєву перевагу, яка проявляється в активації процесів демократизації влади. Очевидним є той факт, що влада на місцях є більш «приземленою», тобто вона краще знає потреби громади, може реально оцінити економічне становище того чи іншого населеного пункту. Загалом до позитивних моментів децентралізації влади слід віднести такі:

– час і місце прийняття рішення місцевою владою відповідають очікуванням з боку громадськості;

– реалізація рішення відбувається за участю суб'єкта прийняття рішення або під його відповідальність;

– спрощення системи і процедури прийняття рішення завдяки оптимальній структурі управління;

– прозорість і відкритість процедур прийняття рішення та процесу його реалізації, що призводить до підвищення ефективності адміністративної діяльності, виявлення помилок, джерел їх походження тощо;

– підвищення свідомості та загострення почуття відповідальності за здійснені заходи і прийняті рішення;

– підвищення ініціативності працівників нижчого рівня, більш повне та ефективне використання людського потенціалу, підвищення мотивації праці;

– об'єктивна оцінка результатів прийнятих і реалізованих рішень [7].

Не зважаючи на те, що наведений вище перелік «плюсів» процесу децентралізації не є вичерпним, це не вказує на його досконалість. Це означає, що наразі існують такі проблеми, невирішення яких може призвести до краху реформування. До них належать:

1. Недостатність забезпечення ОТГ фінансовими ресурсами. По суті, під час передачі владних повноважень від центральних органів державної влади до органів місцевого самоврядування не забезпечено належне їх фінансування. Коштів, виділених лише із Державного бюджету України, недостатньо для повноцінного економічного і соціального розвитку громад. Враховуючи те, що нині більшість населених пунктів мають дуже низький рівень виробництва, це спричиняє низьку наповненість коштами місцевих бюджетів.

2. Добровільність об'єднання в територіальні громади. На перший погляд це вказує на певну демократичність та можливість населення здійснити власний вибір. Проте в цьому випадку варто враховувати ймовірні наслідки. Внаслідок добровільності об'єднання громади утворюються нерівномірно як територіально, так і за кількістю об'єднаних населених пунктів, що викликає ряд проблем. Через таку диференціацію багато ОТГ в подальшому можуть виявитися «неперспективними». Тобто у занадто великих ОТГ через нестачу фінансових ресурсів нерідко погане транспортне сполучення, можливе неналежне забезпечення соціальних потреб. Також існує великий ризик того, що буде розвиватися лише адміністративний центр громади. Малі ОТГ своєю чергою не зможуть утримувати заклади освіти, охорони здоров'я, культури тощо. На додаток, не менш важливим є той факт, що протягом тривалого періоду виробництво в різних адміністративних одиницях розвивалося нерівномірно, що безперечно впливає на розвиток економіки та перспективність новостворених громад.

3. Відсутність кваліфікованих кадрів для здійснення адміністративного управління на місцях. Ця проблема зумовлена тим, що більшість фахівців не мають бажання працювати у віддалених від центру ОТГ. Вони або залишаються у великих містах, або взагалі виїжджають за кордон. Звідси слідує те,

що більшість громад залишаться без кваліфікованих кадрів у тій чи іншій галузі. Соціальні потреби та суспільні інтереси будуть забезпечуватися на дуже низькому рівні, адміністративні послуги будуть надаватися неякісно.

4. Відміна префектами рішень, що приймаються на рівні ОТГ. Це нововведення на практиці може себе не виправдати, оскільки саме по собі суперечить сутності діяльності органів місцевого самоврядування. Загалом місцева влада є самостійною у своїх рішеннях, і введення посади префектів скасовує певну політичну незалежність органів місцевого самоврядування. В межах цієї проблеми потрібно враховувати ще два аспекти: по-перше, префект не зможе об'єктивно оцінити реальну ситуацію в ОТГ, і таким чином, скасування рішення, ухваленого в рамках громади, може виявитись помилковим; по-друге, велику роль може відігравати людський фактор.

5. Недоступність мешканців ОТГ до їх територіальних центрів. Це питання є не менш важливим для врегулювання і розглядається на двох рівнях – фізичному та інформаційному. Перший рівень пов'язаний із відсутністю належного транспортного сполучення в багатьох громадах. Це означає, що люди не мають змоги вчасно дістатися до адміністративного центру громади для вирішення термінових справ. Другий рівень зумовлений недостатнім та неякісним інформуванням жителів громади про сутність рішень місцевої влади, їх можливі наслідки та вплив на життя суспільства.

Вказані вище проблеми є нагальними і потребують вирішення в процесі самої адміністративної реформи, а не після настання негативних наслідків.

По-перше, держава повинна стимулювати розвиток виробництва в населених пунктах, особливо це стосується розвитку фермерства на селі. Виникає необхідність створення переробних підприємств, адже завдяки цьому автоматично створюватимуться нові робочі місця. Відповідно, зростатиме база оподаткування, набагато більше коштів потраплятиме до місцевого бюджету, що може зумовити зміцнення економіки.

По-друге, добровільність об'єднання громад не повинна мати абсолютний характер. Це пов'язано із тим, що населення не завжди може передбачити подальші економічні наслідки. Найкращим варіантом може стати заборона такої особливості децентралізації, як добровільність, взагалі, проте в такому

випадку повинна існувати одна обов'язкова умова, коли сама держава встановлює чіткі критерії об'єднання громад. До таких критеріїв слід віднести кількість населення тієї чи іншої адміністративної одиниці, розмір території, ресурсне забезпечення тощо. Розроблений державою алгоритм повинен сприяти рівномірності утворення ОТГ.

По-третє, держава повинна заохочувати кваліфікованих фахівців до роботи не лише у високорозвинених містах, але й у інших віддалених від центру населених пунктах. Для цього їх необхідно забезпечити, як мінімум, житлом. Також варто здійснювати певні матеріальні заохочення, в тому числі фінансові. Ще на етапі вступу майбутніх фахівців до закладів вищої освіти на затребувані нині спеціальності їм потрібно надавати пільги.

По-четверте, префекти повинні наділятися винятково контрольно-наглядовою та дорадчою функціями. Їх діяльність повинна бути спрямована на надання консультацій та розповсюдження важливої інформації. Скасування ними рішень, що приймаються на рівні ОТГ, є неможливим, оскільки існує досить велика ймовірність, що це здійснюватиметься без урахування і належної оцінки фактичної ситуації в ОТГ.

По-п'яте, проблема недоступності мешканців ОТГ до їх територіальних центрів повинна вирішуватися в контексті двох аспектів. Врегулювання першої сторони проблеми полягає у виділенні коштів з Державного бюджету України на побудову доріг та транспортне забезпечення, адже на цей час є великою складністю для більшої частини населення фізично діставатися до центрів ОТГ. Інша сторона цієї ж проблеми вказує на потребу належного інформування жителів громад про сутність рішень місцевої влади, їх можливі наслідки та вплив на життя суспільства. Таке розповсюдження інформації можна здійснювати за допомогою засобів масової інформації (телебачення, газети тощо), періодичне проведення відповідних заходів, спрямованих не лише на поширення інформації, але й на обговорення дискусійних питань, встановлення інформаційних стендів в громадських місцях тощо.

Наведені шляхи не гарантують цілковитого та абсолютного розв'язання вказаних вище проблем, проте є велика ймовірність, що їх застосування здатне щонайменше поліпшити ситуацію та відвернути можливі небажані наслідки децентралізації.

Висновки і пропозиції. Адміністративна реформа, яка сьогодні завершує свій перший етап, ставить за мету формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління, формування сучасної системи місцевого самоврядування, створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів, запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою тощо.

Способом реалізації одного із напрямів реформи стала децентралізація влади. Введення цього елемента загалом сприяє структурному вдосконаленню адміністративно-територіального устрою держави, організації системи органів виконавчої влади, особливо органів місцевого самоврядування. Не зважаючи на достатньо великий перелік позитивних наслідків процесів децентралізації в країні, адміністративне реформування все ж стикнулося із певними проблемами. Це стосується, зокрема, створення ОТГ.

Для уникнення можливих і усунення реальних проблем важливим є врахування як економічних, так і соціальних факторів. Нарощування промислового потенціалу, а саме створення переробних підприємств на територіях ОТГ і, як наслідок цього, утворення нових робочих місць здатні стабілізувати та покращити становище громад під час реформування.

На етапі децентралізації влади є необхідною тісна співпраця органів місцевого самоврядування із підприємствами та організаціями, які займаються виробництвом, переробкою, торгівлею, сферою надання послуг та створюють нові робочі місця. Внаслідок такого співробітництва більше коштів надходитиме до місцевих бюджетів, а отже, більше коштів виділятиметься на соціальну сферу: лікарні, школи, дитячі садочки тощо.

Отже, враховуючи переваги і недоліки адміністративної реформи, доцільно стверджувати, що вона є доволі прогресивним кроком держави у сфері публічного адміністрування. Завчасне вирішення проблемних нюансів реформи допоможе не лише її вдосконаленню, але й виходу на новий прогресивний рівень.

Список використаної літератури:

1. Колишко Р.А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку. *Вісник КНУ*. Серія «Міжн. відн.». 2015. Вип. 27. С. 198.
2. Мінченко Р.М. Проблеми децентралізації державної влади і їх взаємодія з місцевим само-

- врядуванням в Україні. *Держава і право*. № 39. С. 452.
3. Результати першого етапу децентралізації в Україні 2014–2018 рр. URL: <https://decentralization.gov.ua/about> (Останнє звернення: 11.04.2020).
 4. Берлач А.І. Адміністративне право України : навч. посібник для дист. навчання; Університет «Україна». Київ, 2005. 472 с.
 5. Лісниченко А.С. Територіальні громади як суб'єкти адміністративного права України. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*, 2019.
 6. 15 питань та відповідей про децентралізацію в Україні. BusinessViews. URL: <https://businessviews.com.ua/ru/strategies/id/decentralizacija-1622/> (Останнє звернення: 12.04.2020).
 7. Роман В. Поняття, переваги та характеристики децентралізації влади. *Ефективність державного управління. Збірник наукових праць*. 2014. Вип. 40.

Kovtun A. V., Berlach A. I. Functioning of the united territorial communities as local self-government bodies in the conditions of decentralization of power: problems and ways to solve them

The article is devoted to a detailed study and finding ways to solve the problematic issues of organizing the work of the united territorial communities as bodies of local self-government in the conditions of decentralization of power in Ukraine. The purpose of the article is to study decentralization as the main element of administrative reform in Ukraine, to determine its advantages and disadvantages, to suggest possible ways of solving problems that arose in the first stage of the reform. Scientific novelty is caused by the fact that it is very important the correct and effective practical implementation of new reforms in the field of public administration at the present stage of development of Ukraine. This is especially true for the development and improvement of administrative law, which involves public administration at the local level. It is important to take into account the rapid processes of decentralization of power and their direct influence on the organizational structure of local self-government bodies, namely the united territorial communities. Therefore, the article contains a systematic analysis of the positive and negative aspects of decentralization processes as a part of the administrative reform, identifying its gaps and problematic aspects. Options for possible solutions to the problems encountered during the initial phase of the administrative reform are outlined.

The author concludes that in order to avoid possible and eliminate real problems, it is important to take into account both economic and social factors. Increasing the industrial capacity, namely the creation of processing enterprises in the territories of the united territorial communities, and as a consequence, the creation of new jobs can stabilize and improve the situation of communities during the reform. At the stage of decentralization of power, close cooperation of local self-government bodies with enterprises and organizations involved in production, processing, trade, service provision and job creation is necessary. Due to such cooperation, more money will go to local budgets, and therefore more money will be allocated to the social sphere: hospitals, schools, kindergartens, etc.

Key words: *administrative reform, decentralization of power, united territorial communities, voluntariness of unification, prefects.*