

УДК 342.25

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.6.31>**Аліна Сергієнко,***здобувачка наукового ступеня доктора філософії кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА ДОБРОВІЛЬНОГО ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У статті досліджено особливості реалізації закріпленого на законодавчому рівні принципу державної підтримки об'єднання територіальних громад в Україні, який гармонійно балансує з конституційним принципом гарантування місцевого самоврядування. Визначено, що проведення процесу об'єднання територіальних громад без загальнодержавного ресурсу в сучасних умовах є неможливим.

Здійснено науково-теоретичний аналіз елементів принципу державної підтримки об'єднання територіальних громад як частини державної політики з децентралізації, окреслено проблеми правового регулювання та ключові питання вдосконалення правової основи й практики реалізації в сучасних умовах.

З'ясовано, що головним у підтримці в об'єднанні та діяльності територіальної громади є фінансова допомога, оскільки можливість бути після створення ОТГ самостійним учасником бюджетних відносин, на нашу думку, є основним стимулювальним фактором об'єднання територіальних громад.

Механізм отримання й використання державних коштів через основні фінансові інструменти, який регламентується бюджетним законодавством, є ефективним засобом регулювання економічної діяльності ОТГ та чи не єдиним джерелом зовнішнього фінансування їхнього розвитку на початкових етапах після об'єднання.

Охарактеризовано основні вимоги надання державної підтримки добровільному об'єднанню територіальних громад, які визначені в Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Акцентується увага на тому, що держава забезпечує реалізацію права територіальних громад самостійно й під власну відповідальність вирішувати питання місцевого значення через розроблення правових основ, методик, поширення практик, кадрове забезпечення, надання методичних рекомендацій щодо розроблення проєктів документів, що виникатимуть у процесі об'єднання, а також фінансуючи всі ці заходи.

Автор доходить висновку, що подальші наукові розробки мають торкнутися питання щодо моніторингу ефективності різних форм державної підтримки, розроблення нових форм з метою оптимізації процесу створення й функціонування об'єднаних територіальних громад в Україні.

Ключові слова: децентралізація, державна підтримка, місцеве самоврядування, муніципальна реформа, територіальна громада.

Постановка проблеми. Останніми роками в Україні широкої дискусії набула проблематика конституційно-правового забезпечення та ефективного впровадження реформи місцевого самоврядування, яка базується на засадах Європейської Хартії місцевого самоврядування [1] і реалізується на основі Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади [2]. Головним завданням цієї реформи є досягнення ефективного розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування й органами державної влади, формування самодостатніх і фінансово самостійних об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) в Україні на принципах субсидіарності й децентралізації.

Підвищення рівня фінансової автономії органів місцевого самоврядування ОТГ та якісне виконання покладених на них

функцій і повноважень на перших етапах їх існування залежить від належної правової регламентації процедури об'єднання та подальшої діяльності цих суб'єктів публічно-правових відносин.

Ключовим питанням процесу децентралізації через об'єднання територіальних громад стало закріплення на законодавчому рівні принципу державної підтримки об'єднання територіальних громад. Він гармонійно балансує з конституційним принципом гарантування місцевого самоврядування, адже проведення процесу об'єднання територіальних громад без загальнодержавного ресурсу в сучасних умовах є неможливим. Правове, матеріально-фінансове й організаційне державне забезпечення процесу об'єднання територіальних громад сьогодні є тими елементами, які становлять базу цього принципу. Крім іншого, додаткові гарантії сталого розвитку

місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах є невід'ємним складником розуміння зазначеного принципу.

Проведення децентралізації в Україні протягом останніх п'яти років визначається як один із напрямів державної політики. Формування правової основи, вироблення методичних рекомендацій, надання фінансових ресурсів задля забезпечення організаційних процедур з об'єднання громад, поширення позитивного досвіду, кадрове забезпечення та обмін досвідом із зарубіжними країнами, які характеризуються успішними практиками на місцевому рівні, є тими інструментами, що забезпечують проведення вітчизняної реформи.

Питання надання державної підтримки місцевому самоврядуванню, як опосередковано, так і безпосередньо, досліджуються в працях таких учених, як М. Баймуратов, О. Батанов, І. Бодрова, В. Кампо, П. Любченко, О. Лялюк, М. Пітришина, М. Пухтинський, С. Серьогіна, К. Солянник та інші. Водночас питання, пов'язані із сучасним станом реалізації законодавства, яке регулює надання державної підтримки ОТГ, а також практику його застосування досліджено недостатньо, що акцентує увагу на важливості цієї проблематики та зумовлює її актуальність.

Метою статті є науково-теоретичний аналіз елементів принципу державної підтримки об'єднання територіальних громад як частини державної політики з децентралізації, з'ясування проблем правового регулювання та окреслення ключових питань удосконалення правової основи й практики реалізації в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. Зміст сучасних уявлень про місцеве самоврядування в демократичному суспільстві сформульований у Європейській хартії місцевого самоврядування. Відповідно до статті 3 цього документа, місцеве самоврядування є правом і фактичною спроможністю органів місцевого самоврядування здійснювати управління та вирішення в межах закону під власну відповідальність суттєвої частки публічних справ в інтересах населення, що проживає на відповідній території [1].

Формування цієї ланки публічної влади протягом останніх 20 років в Україні не привело до становлення самодостатніх територіальних громад, які самостійно й під власну відповідальність можуть вирішувати питання місцевого значення. Цьому заважає не лише правова основа, а й територіаль-

ний та економічний складники, які в більшості сформовані за часи радянської доби. Як результат, більшість органів місцевого самоврядування позбавлені власних гарантованих матеріально-фінансових ресурсів, що унеможливує автономію здійснення влади. Відповідно, державні установи залишаються центром розроблення та реалізації муніципальної політики, відводячи територіальним громадам і їхнім організаційним структурам номінальну роль у здійсненні останньої.

Для зміни цієї ситуації прийняті програмні та базові документи, які сформували правову базу децентралізації, включаючи об'єднання територіальних громад. Закони України «Про засади державної регіональної політики», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року», «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад», зміни до Податкового та Бюджетного кодексів України заклали важливі норми щодо процесу зміни системи територіальної організації влади, акцентуючи увагу на ролі державних інституцій у цьому процесі.

Принцип державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад охоплює інформаційно-просвітницьку, організаційну, методичну та фінансову допомогу територіальним громадам, що виявили бажання об'єднатися (приєднатися до об'єднаних громад) [3].

Україна визначила для себе пріоритетним напрямом об'єднання територіальних громад як один із ключових у реформі децентралізації. Тому спостерігається постійний рух у цьому напрямі, який засвідчується першими виборами до новоутворених громад. Безумовно, чинний механізм породжує значну кількість питань про добровільність як таку, адже держава визначила плановість у цьому процесі, виконання якого гарантується державною підтримкою. Фінансування та інша підтримка з боку держави забезпечується лише в тому разі, якщо територіальні громади об'єднуються відповідно до перспективних планів, які затверджуються Кабінетом Міністрів України. Убачається, що така «добровільність» державою встановлена з метою протидії зловживання правом на об'єднання територіальних громад, формування за єдиною методикою самодостатності й спроможності. Більше того, вітчизняна практика свідчить про гнучкість цієї системи через унесення змін до перспективних планів як

до початку об'єднання, так і в процесі останнього¹.

Головним у підтримці в об'єднанні та діяльності територіальної громади є фінансова допомога через фінансування виборів, реєстрацію нових утворень, проведення роз'яснювальної роботи тощо. Можливість же виступати після створення ОТГ самостійним учасником бюджетних відносин, на нашу думку, є основним стимулювальним фактором об'єднання територіальних громад.

Механізм отримання й використання державних коштів через основні фінансові інструменти, який регламентується бюджетним законодавством, є ефективним засобом регулювання економічної діяльності ОТГ та чи не єдиним джерелом зовнішнього фінансування їхнього розвитку на початкових етапах після об'єднання.

Дієвість державної підтримки як засобу регулювання діяльності ОТГ полягає в тому, що він забезпечує ефективне й цілеспрямоване сприяння держави в розвитку основних векторів діяльності ОТГ з метою надання такої громаді статусу спроможної та фінансово незалежної.

Світова практика свідчить, що в більшості проблема формування самодостатніх територіальних колективів вирішується шляхом фінансового заохочення їх до об'єднання. Наприклад, у Російській Федерації як один із способів вирішення проблеми розвитку економічно відсталих територій запроваджено створення зон територіального розвитку (частина території суб'єкта федерації, який з метою прискорення соціально-економічного розвитку надається державна підтримка). Створення таких зон можливе на території одного або декількох муніципальних утворень, навіть якщо вони не межують із собою. Державна підтримка надається на основі розробленої стратегії соціально-економічного розвитку суб'єкта на довгостроковий період [4, с. 137].

Відповідно до статті 10 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», держава здійснює фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст шляхом надання ОТГ коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади, якщо її межі повністю відповідають межах, визна-

ченим перспективним планом формування територій громад області [3].

На практиці ж новоутворені ОТГ отримують бюджетні кошти не одразу після об'єднання, адже зволікають із розробленням, узгодженням і затвердженням програм соціально-економічного розвитку ОТГ. Наприклад, створення Лозівської міської ОТГ Харківської області відбулося в три етапи шляхом добровільного приєднання до міста Лозова спочатку 10 громад (серпень 2018 року), потім 8 громад (грудень 2018 року) та 1 громади (березень 2019 року), а план соціально-економічного розвитку Лозівської міської ОТГ на 2019–2021 роки затверджений рішенням Лозівської міської ради лише в червні 2019 року [5]. План соціально-економічного розвитку Мереф'янської міської ОТГ Харківської області на 2017–2020 роки затверджено лише через рік після її утворення (серпень 2018 року) [6].

Інформаційна підтримка добровільного об'єднання зосереджена на проведенні науково-практичних заходів за різною тематикою організації та діяльності органів місцевого самоврядування, розробленні та реалізації рішень, формуванні бюджетів місцевого самоврядування та їх співвідношенні з бюджетами різних рівнів, розвитку інфраструктури тощо. Держава сприяє доступності грантових програм щодо запровадження інноваційних практик, обміну досвідом із зарубіжними країнами, виготовлення методичної літератури.

Держава надає підтримку щодо підготовки й підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування шляхом проведення короткотермінових курсів у центрах перепідготовки та підвищення кваліфікації, забезпечення навчальною й методичною літературою. Поширення набули освітньо-практичні програми, як-то «SPASES: просторове планування для доступності, співробітництва та економічної сталості», який створений з метою координації спільних дій сусідніх ОТГ для доступності соціальних послуг та економічного зростання територій [7].

Також за ініціативи Асоціації малих міст України й Міністерства розвитку громад і територій у рамках проекту «Smart-рішення як сучасний інструмент розвитку громад» створюються майданчики між органами місцевого самоврядування ОТГ, органами влади та представниками бізнесу для втілення інноваційних рішень у малих містах задля забезпечення підвищення комфорту проживання в громадах, прозорості в прийнятті рішень, швидкості та якості надання послуг, а також зменшення вартості й споживання ресурсів,

¹ Так, у квітні 2020 року Уряд затвердив оновлений Перспективний план формування територій громад Харківської області, який охоплює всю її територію та налічує 56 проектних ОТГ.

адже в більшості ОТГ потенційні інвестори не мають доступу до інформації про діяльність місцевих підприємців, не можуть оцінити привабливість для інвестування тих чи інших регіонів або галузей [8].

Визначальною умовою досягнення успіху в реалізації задекларованих завдань є чітке окреслення пріоритетів і формування методологічної бази розвитку ОТГ в Україні, що сприятиме розумінню власних перспектив і створить умови для поетапного розвитку власних територій. Так, місцеві державні адміністрації розробляють для виконавчих органів місцевих рад зразки рішень виконавчих комітетів місцевих рад з питань їх видавання, рекомендацій з реалізації делегованих державою повноважень, технологічного процесу здійснення контролю за виконанням рішень ради/виконавчого комітету ради, методичні рекомендації щодо складання планів соціально-економічного та стратегічного розвитку громад, розробок положення про старосту, рекомендації щодо створення освітніх округів тощо [9, с. 162].

Висновки

Державна підтримка добровільного об'єднання територіальних громад є ключовим принципом у здійсненні реформи місцевого самоврядування й децентралізації, адже забезпечує прогнозований та обґрунтований процес діяльності всіх суб'єктів публічної влади. У сучасних реаліях слабкі, не розвинуті територіальні громади не здатні самостійно забезпечити реалізацію наданого права, виступаючи водночас і суб'єктами, й об'єктами таких перетворень. Держава забезпечує реалізацію такого права територіальних колективів через розроблення правових основ, методик, поширення практик, кадрове забезпечення, надання методичних рекомендацій щодо розроблення проєктів документів, що виникатимуть у процесі об'єднання, а також фінансуючи всі ці заходи. Крім того, держава визначила особливості діяльності ОТГ в бюджетно-фінансовій сфері, що стимулює таку діяльність. Виходячи із цього, подальші наукові розробки мають торкнутися питання щодо моніторингу ефективності різних форм державної

підтримки, розроблення нових форм з метою оптимізації процесу створення й функціонування об'єднаних територіальних громад в Україні.

Список використаних джерел:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985, ратифікована Законом України від 15.07.1997 № 452/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 38.

2. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів від 01.04.2014 № 333-р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 02.05.2020).

3. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. *Законодавство України* : база даних / *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 02.05.2020).

4. Соколова С.В. Зони територіального розвитку – новий інструмент державної підтримки муніципальних образований. *Вестник Университета*. 2014. № 7. С. 137.

5. План соціально-економічного розвитку Лозівської міської об'єднаної територіальної громади на 2019–2020 роки. URL: <https://drive.google.com/file/d/1GJPaRmjAHmmEassZs3b2KsmrAT0I13AM/view>.

6. План соціально-економічного розвитку Мерешанської міської об'єднаної територіальної громади на 2017–2020 роки. URL: https://drive.google.com/file/d/1yn6ve_ex2PrZv2gETMV3vCLqUbsG-_bF/view.

7. Освітньо-практична програма SPACES: просторове планування для доступності, співробітництва та економічної сталості. URL: <http://www.compet.kh.gov.ua/ukr/2933-rozpochavsya-nabir-komand-otg-dlya-uchasti-v-osvitno-praktichnij-programi-spaces-prostorove-planuvannya-dlya-dostupnosti-spivrobitnitstva-ta-ekonomichnoji-stalosti>.

8. Проєкт «Smart-рішення як сучасний інструмент розвитку громад». URL: <https://np.pl.ua/2020/02/poltavtsiv-zaproshuiut-doluchytysia-do-proiektu-smart-rishennia-iak-suchasnyu-instrument-rozvytku-hromad/>.

9. Шарий В. Державне регулювання та державна підтримка місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Національної академії державного управління*. 2010. № 1. С. 162.

Alina Serhiienko. State support of the voluntary unification of territorial communities

The article explores the features of the implementation of the principle of state support of the consolidation of territorial communities in Ukraine, which is enshrined at the legislative level, which harmoniously balances with the constitutional principle of ensuring local self-government. It is determined that the process of uniting territorial communities without a national resource in modern conditions is impossible.

In the work, a scientific and theoretical analysis of the elements of the principle of state support for the united of territorial communities as part of the state policy on decentralization is carried out, problems of legal regulation and key issues of improving the legal framework and implementation practice in modern conditions are identified.

It was found out that the main thing in supporting the unification and activities of the territorial community is financial assistance, since the possibility of acting as an independent participant in budget relations after the creation of UTC is, in our opinion, the main stimulating factor in uniting the territorial communities.

The mechanism for obtaining and using public funds through the main financial instruments, which is regulated by budget legislation, is a significantly effective means of regulating the economic activities of UTC and is almost the only source of external financing for their development in the initial stages after combining.

It focuses on the fact that the state ensures the implementation of the right of territorial communities to independently and on their own responsibility resolve local issues through the development of legal frameworks, methods, dissemination of practices, staffing, the provision of methodological recommendations on the development of draft documents arising in the process of unification, as well as financing all these activities.

In the article, the author concludes that further scientific developments should address the issue of monitoring the effectiveness of various forms of state support, the development of new forms in order to optimize the process of creation and functioning of united territorial communities in Ukraine.

Key words: decentralization, state support, local government, municipal reform, territorial community.

