

Олександр ГРИНДЕЙ,

аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України, м. Київ

ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ РОЗВИТОК – ОСНОВНА ІДЕЯ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Сьогодні у більшості територіальних громад української держави, на жаль, органи місцевого самоврядування (далі – ОМС) не забезпечують захисту прав і законних інтересів мешканців, сприятливого життєвого середовища для всебічного розвитку людини, надання якісних публічних послуг, утвореними ними установами й організаціями на відповідних територіях.

Громади та муніципалітети є базовими (найменшими) територіальними одиницями публічного управління та складають перший рівень місцевого самоврядування, яке як децентралізована форма управління суспільством є найбільш природною й історично обґрунтованою формою управління. Завершення адміністративної, адміністративно-територіальної реформ і реформи місцевого самоврядування дасть змогу досягти стійкого економічного ефекту за умови гармонізації пріоритетів і етапів зазначених реформ. Тому питання міжмуніципального співробітництва набувають особливого значення в контексті здійснення широкомасштабної реформи місцевого самоврядування, яка, зокрема, передбачає оптимізацію системи адміністративно-територіального устрою, спроможності територіальних громад щодо вирішення місцевих проблем і покращення надання публічних послуг, які надаються громадянам. Отже, найкращим засобом посилення ресурсної бази муніципалітетів у питаннях вирішення спільних проблем місцевого значення є співробітництво.

Міжмуніципальне співробітництво є характерним для децентралізованої територіальної адміністративної системи. Чим вищою є ступінь автономії муніципалітетів, тим більше вони вимагають співпраці та тим більше можуть співпрацювати [2]. У централізованій державі повноваження та ресурси муніципалітетів є обмеженими, тому потреба у спільних діях або у співробітництві щодо вирішення загальних проблем є незначною. Більша частка завдань, які постають на місцевому рівні, вирішується безпосередньо центральним урядом. У ході децентралізації повноважень, в результаті чого муніципалітети отримують більший обсяг повноважень, коли вони можуть вільно і на власний розсуд організовувати надання публічних послуг громадянам і виконувати адміністративні функції, співпраця з іншими муніципалітетами буває дуже корисною.

У децентралізованій унітарній державі найбільш спроможними є два рівні публічної влади: національний і місцевий, а останній – це рівень громади (комуни, общини, гміни), який найбільш наближений до людини. В Україні створено

близько 12 тис. територіальних громад, у понад 6 тис. громад чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження. Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 %, 483 територіальні громади на 90 % утримуються за рахунок коштів державного бюджету [1].

Слід також відзначити, що не кожне село, селище, місто на практиці є самостійною адміністративно-територіальною одиницею, а його жителі - самостійною територіальною громадою. Так, близько 1 тис. населених пунктів приєднані до міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення і разом з ними становлять єдині територіальні громади, водночас зберігаючи за собою права територіальних громад сіл, селищ і міст.

Погоджуємося зі знаним фахівцем у галузі місцевого самоврядування А. Ткачуком, що перед місцевим самоврядуванням сьогодні постали виклики, які потребують ефективного та швидкого реагування [3, с. 7-8]:

- економічна неспроможність переважної більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень;
- недостатність ресурсів у бюджетах розвитку територіальних громад для інвестицій в інфраструктуру;
- криза комунальної інфраструктури, загрозлива зношеність теплових, водоканалізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду;
- відсутність чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування;
- відчуженість органів місцевого самоврядування від населення та їх корпоратизація, закритість і непрозорість діяльності, неефективне використання комунальної власності, земельних ресурсів, корупція, патерналізм у відносинах з населенням;
- криза кадрової політики, системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;
- нерозвиненість незалежного суспільного сектору соціальних ініціатив і соціальної економіки з виробництва соціальних, культурних, побутових, інформаційних та інших послуг для населення; невикористання ресурсного потенціалу цього сектору у місцевому розвитку;
- нерозвиненість форм прямої демократії, відсутність у жителів навичок безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення;
- соціальна дезінтегрованість територіальних громад і неспроможність жителів до солідарних дій із захисту своїх прав і відстоювання інтересів у співпраці з органами місцевої влади та досягнення спільних цілей розвитку спільнот;

- складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад і погіршення кількісних та якісних параметрів людських ресурсів.

Прийнятий Верховною Радою України 5 лютого 2015 р. Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» сформував конкретний механізм добровільного об'єднання територіальних громад, а саме: створення самостійних і самодостатніх територіальних громад, що є важливішою частиною децентралізації. Відтепер, щоб створити об'єднану територіальну громаду, громадяни мають внести на розгляд міського або селищного голови відповідну пропозицію.

Головним чинником добровільного об'єднання територіальних громад має стати взаємна вигода. Так, договори про співпрацю між громадами можуть передбачати спільне управління ресурсами, створення спільних комунальних структур для вирішення проблем жителів об'єднаних територіальних громад.

Отже, основна ідея об'єднання територіальних громад – це подальший територіальний розвиток: які повноваження набудуть територіальні громади і яка від цього буде економічна та соціальна ефективність. Конституція України повинна надати ці повноваження, а законні інструменти, які отримують на місцях, дадуть можливість реалізувати нові повноваження. Головною рушійною силою повинна стати фінансова децентралізація. Вважаємо, що якщо територіальна громада розумітиме, що вона має повноваження і фінансову (ресурсну) базу на виконання цих повноважень, вона обов'язково буде розвиватись. Однак необхідно забезпечити інституційну та інформаційну спроможність реформи. Для цього слід залучити, як українські так і міжнародні ресурси, але обов'язково, на наш погляд, під єдиною координацією.

Список використаних джерел:

- Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р // Офіційний сайт України – <http://zakon4.rada.gov.ua>

- Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід / за ред. В.В. Толкованова. – К. : Вид-во «Крамар», 2011. – 261 с.

- Ткачук А. Ф. Децентралізація влади: від потреби до реалізації (робочий зошит) / А. Ф. Ткачук. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2013. – 116 с.