



ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ:

порядок денний
на середньострокову
перспективу

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ:
ПОРЯДОК ДЕННИЙ
НА СЕРЕДНЬОСТРОКОВУ
ПЕРСПЕКТИВУ

Аналітична доповідь

Київ 2019

УДК 334.012.74«313»:321.01

ДЗ9

*За повного або часткового відтворення матеріалів цієї публікації
посилання на видання є обов'язковим*

Електронна версія: <http://www.niss.gov.ua>

Автори:

Жаліло Я. А., д-р екон. наук (вступ, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 4)

Шевченко О. В., канд. екон. наук (вступ, 1.1, 2.7, 4)

Павленко І. А., канд. істор. наук (вступ, 1.4)

Романова В. В., канд. політ. наук (1.1, 1.2, 1.3, 1.5, 3.1, 3.2)

Даниляк О. О., канд. держ. упр. (1.2, 2.5)

Макаров Г. В., канд. політ. наук (1.2, 4)

Руденко А. Ф., канд. політ. наук (2.5, 2.6)

Бахур Н. В. (1.1, 3.2)

Мар'яновська В. В. (3.3)

Двігун А. О., д-р екон. наук (1.2)

Трипольська М. І., канд. юрид. наук (1.2)

За науковою редакцією

д-ра екон. наук, заслуженого економіста України *Я. А. Жаліло*

ДЗ9 **Децентралізація** влади: порядок денний на середньострокову перспективу : аналіт. доп. / [Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін.] ; за наук. ред. Я. А. Жаліло. – Київ : НІСД, 2019. – 192 с.

ISBN 978-966-554-309-1

В аналітичній доповіді представлено підсумки впровадження першого етапу децентралізації влади в Україні (станом на квітень 2019 року) та схарактеризовано порядок денний цієї важливої реформи на середньострокову перспективу. Комплексно оцінено процес формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади задля створення і підтримки повноцінного життєвого середовища в Україні, підвищення ефективності системи влади, створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення надання якісних і доступних публічних послуг. Реформу децентралізації проаналізовано у контексті її впливу на демократичні перетворення та консолідацію суспільства, загальнонаціональну та локальну ідентичність, зміцнення державності й згуртованості країни, підвищення дієздатності громад та управлінської ефективності органів місцевого самоврядування. У доповіді виокремлено ключові виклики, що постають перед реформою децентралізації на її новому етапі. Обґрунтовано рекомендації щодо подальшого формування спроможного та відповідального місцевого самоврядування, упорядкування адміністративно-територіального устрою, удосконалення системи організації влади та державного управління, забезпечення територіальної консолідації через ефективне поглиблення реформи децентралізації влади.

УДК 334.012.74«313»:321.01

ISBN 978-966-554-309-1

© Національний інститут
стратегічних досліджень, 2019

ЗМІСТ

Вступ	5
Розділ 1. Вплив зовнішніх і внутрішніх чинників на формування об'єднаних територіальних громад	11
1.1. Формування об'єднаних територіальних громад: очікування та реальність	11
1.2. Децентралізація та реформа адміністративно-територіального устрою	24
1.3. Спротив децентралізації та оптимізація механізмів імплементації реформи	37
1.4. Місцеві вибори та розвиток регіональних партійних проєктів у контексті децентралізації	44
1.5. Перспективи прискорення об'єднання громад	48
Розділ 2. Утвердження локальної ідентичності як основа сталості громад	58
2.1. Роль територіальних громад у формуванні сучасного соціального капіталу	58
2.2. Реалізація цілей децентралізації в Україні у контексті становлення локальної ідентичності	69
2.3. Механізми підтримки розвитку громад та напрямки їх упровадження	77
2.4. Інститути розвитку територіальних громад	96
2.5. Управлінська спроможність і процеси стратегування розвитку об'єднаних територіальних громад	105
2.6. Досягнення інклюзивності розвитку громади на основі захисту прав і свобод громадян	118
2.7. Рецентралізація місцевої влади як новий виклик для місцевого самоврядування	131

Розділ 3. Упровадження секторальних реформ у контексті децентралізації	137
3.1. Децентралізація управлінських повноважень щодо реалізації секторальних реформ	137
3.2. Перспективи та подальші етапи секторальної децентралізації	145
3.3. Досвід секторальної децентралізації у сфері медицини в сільській місцевості	155
Розділ 4. Особливості процесу децентралізації в Донецькій і Луганській областях	164
Висновки та рекомендації	177

ВСТУП

Децентралізація влади як складова державної політики регіонального розвитку є однією з визначальних у порядку денному реформ в Україні. Вона створила підґрунтя для укорінення кардинальних інституційних перетворень, підвищення якості життя громадян і має велике значення для продовження секторальних реформ. Завдяки створенню нової системи розподілу владних повноважень між центральними та місцевими органами влади в Україні сьогодні фактично формується нова система відносин між різними гілками влади та новий баланс стримувань і противаг.

На перший погляд перерозподіл повноважень у країні, що перебуває у стані війни й потребує сильного центрального управління та об'єднання всіх зусиль нації і ресурсів країни, може сприйматися як контрверсійний крок. Проте реформа децентралізації влади сама по собі не провокує розвиток відцентрових тенденцій у країні та не призводить до напруження у відносинах між Центром та регіонами.

У попередні роки система управління в Україні вже розвивалася у напрямі посилення контролю владної вертикалі над регіонами. Проте це не підвищило ефективність управління й не забезпечило від «феодалізації» регіонів. Централізоване управління не створило умов і для подолання в окремих областях сепаратистських настроїв серед певної частини населення та місцевих еліт. Цими настроями, зокрема, скористалася Російська Федерація на початку війни проти України за потурання слабких місцевих органів влади, які виявилися нездатними організувати опір, а деякі представники

місцевого самоврядування пішли на пряму співпрацю з агресором. Таким чином, система із домінантним Центром і залежними фінансово й організаційно регіонами не сприяла вирішенню жодної з наявних в Україні проблем.

Вибори до місцевих органів влади, які відбулися у 2018 році, наоч-но продемонстрували, що децентралізація не призводить до автоно-мізації місцевих еліт. Негативні відцентрові чинники пов'язані не з реформою децентралізації, а з рівнем авторитету та позиціями пар-ламентських політичних партій і центрального керівництва країни.

У гібридній війні проти України Росія використовує сьогодні незгуртованість українського простору, суттєві міжрегіональні роз-біжності. Досягнення згуртованості має стати головним завданням внутрішньої політики держави й, відповідно, державної регіональної політики.

На думку А. Умланда, саме децентралізацію слід розглядати як процес, що зміцнює країну, протидіє федералізації та сепаратистським тенденціям¹. Як показав світовий досвід, значний ефект для розвитку економіки регіону та згуртованості країни загалом має успішна реалі-зація проектів територіального розвитку, які здійснюють і втілюють територіальні громади. **Посилення спроможності громади дієво впли-вати на суттєві характеристики якості свого життя – основа її стало-го розвитку на засадах інклюзивності.**

Цінність реформи децентралізації проявляється й у тому, що, не-зважаючи на тимчасову окупацію території країни та порушення гос-подарського простору, вимивання ресурсів і загальне розбалансування ресурсної бази, «пробуксовування» реформ в інших сферах, макроеко-номічну нестабільність та заслабкі паростки економічного зростання, реформування управління на місцевому рівні вже позитивно впливає на соціально-економічне становище громад. Децентралізація формує зв'язки нової якості між регіонами внаслідок вбудовування в систему адміністративно-територіального устрою нових одиниць – об'єднаних територіальних громад, що по-новому визначають координацію та під-порядкованість суб'єктів адміністративного устрою.

З огляду на необхідність зміцнення державності й згуртованості країни децентралізацію влади слід оцінювати за критеріями сприяння

¹ Умланд А. Чотири геополітичні виміри децентралізації України // Дзеркало тиж-ня. – 11.01.2019 https://dt.ua/internal/chotiri-geopolitichni-vimiri-decentralizaciyi-ukrayini-299352_.html

поліпшенню якості життя, територіальній консолідації, формуванню у громад відчуття долучення до процесів державотворення, створенню локальної ідентичності територіальних громад.

Нині, після п'яти років активного впровадження реформи децентралізації, її справедливо вважають однією з найуспішніших реформ в Україні за період із 2014 року. Основою успіху стали чіткість намірів, проголошених владою, та зацікавленість із боку громад в отриманні більших повноважень, ресурсів і спроможності реалізовувати власні ініціативи самоврядного розвитку. Зміна системи управління територіями, децентралізація у сферах медицини, освіти, надання послуг демонструють значні темпи й головне – реальні позитивні зрушення.

Таке поліпшення відіграє важливу системну роль для консолідації суспільства. Оскільки у добу поширення прагматизму люди схильні довіряти насамперед власним оцінкам, якість надання їм основних публічних послуг виступатиме основним критерієм в оцінюванні якості місцевої влади (самоврядування)², а через неї – і якості влади в країні загалом. Якісні публічні послуги зміцнюють легітимність політики, яку проводить держава, а отже, є підґрунтям проведення системних реформ, зокрема тих, що мають «непопулярний» характер.

Наразі для реформи децентралізації настає принципово новий етап. Стівідсоткове покриття території об'єднаними громадами має завершитися навесні 2020 року. Враховуючи, що у попередні чотири роки відбулося об'єднання 3,9 тис. із загальних 10,9 тис. громад, а 64 % громад ще не об'єднано, необхідне різке прискорення впровадження реформи децентралізації.

Реформа децентралізації має великий потенціал для стимулювання розвитку регіонів, а через нього – розвитку всієї країни. Разом із тим вона містить певні виклики, пов'язані як із перебігом її впровадження, так і з впливом на різноманітні сфери суспільно-політичного та соціально-економічного життя. На часі – комплексне і всебічне дослідження перебігу децентралізації. Це дослідження має надати оцінку ситуації за такими напрямками та критеріями:

напрями: зміна якості управління територіями, поліпшення якості життя членів громад, внесок децентралізації у зміцнення країни, зміна сприйняття України у світі, вплив на реформи в інших сферах;

² OECD (2016), OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies. – OECD Publishing. – Paris. – Режим доступу : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en>

критерії: відповідність запланованого очікуваному; швидкість прийняття рішень; наявність економії коштів; кумулятивний позитивний ефект і підґрунтя для змін в інших сферах; наближення влади до громадян та підвищення рівня довіри до влади.

На сучасному етапі очевидним є те, що децентралізація з проривного харизматичного добровільного процесу неминуче переходить до етапу рутинної директивної реалізації, причому цей етап конче необхідний, бо тільки завершеність адміністративно-територіальної перебудови дозволить повною мірою досягти якісних зрушень, заради яких децентралізація, власне, задумувалася, перетворити розрізнені позитивні зрушення на довгоочікувані якісні зміни у вигляді системного поліпшення якості життя громадян і повноцінного використання ресурсів розвитку країни. Успішна реалізація процесу потребуватиме його керованості, а це, у свою чергу, ставить перед політикою децентралізації вимогу належним чином відповідати викликам, що перед нею постають.

Слід, однак, зазначити, що реалізація форсованої децентралізації на основі застосування адміністративного ресурсу не принесе успіху – його забезпечить тільки інклюзивний процес, що спиратиметься на вмотивовану участь громад, і насамперед – економічно активного населення та, зокрема, представників бізнес-середовища. Спроможність до органічного поєднання завдань розвитку території, громади як спільноти та місцевого бізнесу як основи її існування – головний виклик, що постає перед реформою децентралізації на її новому етапі.

Упорядкування адміністративно-територіального устрою й удосконалення системи організації влади – важливі часткові завдання комплексної реформи децентралізації. Процес передачі повноважень на рівень громад не може обмежуватись тільки управлінням медициною, освітою і наданням адміністративних послуг, коли громадам в особі органів місцевого самоврядування делегуються функції держави, хоча і з фінансовим забезпеченням. Успішність реформи має бути закріплена розширенням дієвості громад шляхом поглиблення децентралізації на секторальному рівні: у сферах соціального захисту, енергетики, транспорту, участі в забезпеченні безпеки, охорони правопорядку тощо.

В умовах інституційної недостатності не вдається забезпечити чіткий адміністративний розподіл компетенцій між рівнями врядування.

Інституційна недостатність залишає значну частку невизначеності у поведінці учасників розвитку, відтак суб'єкти управління мають бути спроможними до гнучких адаптивних дій. За таких умов оптимальною видається не адміністративна, а інституційна модель співпраці між рівнями врядування³ – і модель децентралізації зі збільшенням повноважень органів місцевого самоврядування найкраще відповідає цій вимозі.

Зростання мобільності ресурсів, капіталів, товарів і послуг послабило вагомість чинників географічного розташування та територіальної близькості. Такі традиційні економіко-географічні чинники конкурентоспроможності регіонів, як наявність природних, трудових й енергетичних ресурсів, якість нагромадженого матеріального капіталу тощо, втрачають значущість для просторового розвитку. Зміцнення спроможності регіональних спільнот ефективно розв'язувати значну частину проблем територіального розвитку посилює інклюзивність локальних економік (залученість до формування й отримання результату всіх членів спільноти та відчуття відповідальності за цей результат). У свою чергу, це посилює згуртованість спільноти й формує консолідовані інтереси територій.

Тому поняття дієздатності громад, яке в стандартних адміністративних процедурах традиційно описується забезпеченістю відповідними ресурсами та здатністю ефективно використовувати публічні кошти, має бути розширене до масштабів інтегральної характеристики спроможності громади до стратегічного розвитку на основі залучення всіх доступних (централізованих та децентралізованих, публічних і приватних) ресурсів.

Емпіричні дослідження, оприлюднені експертами ОЕСР, продемонстрували позитивний вплив політичної децентралізації на ефективність врядування у багатих країнах завдяки оптимізації умов надання публічних товарів і послуг, заохочення інновацій у цій сфері. Натомість у бідних країнах відзначено навіть незначний негативний ефект. Серед основних джерел ризиків – ускладнення проведення макроекономічної політики, особливо щодо фіскальної координації, загострення успадкованих територіальних диспаритетів, проблеми інституційної досконалості децентралізованих одиниць, які отримують

³ Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth. – OECD Publishing, 2009. – P. 110.

делеговані повноваження⁴. Протидія цим ризикам має бути у центрі уваги продовження політики децентралізації в Україні.

Територіальна громада – це спільнота громадян, які усвідомлюють свої права й інтереси, демонструють уміння конструктивно розв'язувати питання власного розвитку, залагоджувати конфлікти, можуть керувати економічною, соціальною та культурною сферами життєдіяльності громади й реалізовувати власну стратегію розвитку. Формування територіальних громад приводить до формування нового типу локальної ідентичності громади та її мешканців. На думку фахівців, локальна ідентичність, разом із відчуттям довіри, єдності, солідарності, поваги, взаєморозуміння серед членів громади, під впливом колективного й індивідуального досвіду та взаємодії, забезпечує становлення соціального капіталу громади, який є підставою для згуртованої конструктивної активності локальних спільнот. Формування на основі цього соціального капіталу нової суб'єктності громад кардинальним чином перебудовує поле реалізації державної політики регіонального та місцевого розвитку, сприяє впровадженню сучасних дієвих європейських інструментів цієї політики, що виводить розвиток національної спільноти загалом на якісно вищий рівень.

Провідною ідеєю представленого дослідження є сприяння створенню дієвого інструментарію зміцнення української державності та забезпечення територіальної консолідації через ефективне впровадження реформи децентралізації влади.

У процесі аналізу та систематизації реформи децентралізації першочергова увага приділялася виявленню її впливу на державність, загальнонаціональну та локальну ідентичність, дієздатність громад й управлінську ефективність органів місцевого самоврядування.

⁴ Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth. – OECD Publishing, 2009. – С. 111.

Розділ 1. ВПЛИВ ЗОВНІШНІХ І ВНУТРІШНІХ ЧИННИКІВ НА ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

1.1. Формування об'єднаних територіальних громад: очікування та реальність

Регулювання розвитку регіонів в Україні здійснюється за допомогою низки інструментів, які упродовж часу свого використання демонструють різний ступінь і результативність. Слід вказати на успішність бюджетної та податкової реформи, що значно зміцнили податковий і бюджетний потенціал громад; створення Державного фонду регіонального розвитку, який посилив спроможність громад реалізовувати конкретні проекти з розв'язання нагальних питань місцевого розвитку. Проте такі інструменти мають точковий характер із відтермінованою можливістю отримання й оцінки результату. З 2014 року до вказаних регуляційних інструментів було додано інший вагомий інституційний інструмент впливу на розвиток регіонів й управління ними – децентралізацію влади на рівні територіальних громад. Децентралізація розглядається і як основа реформування управління регіонами та територіальними одиницями, і як основа для розбудови місцевої демократії й поширення принципів місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів.

Нормативно-правовий каркас реформи децентралізації і далі є предметом підвищеної уваги політичних гравців, експертів та громадських діячів. Цей фокус уваги зумовлено потребою встановлювати та коригувати механізми децентралізації влади відповідно до актуальних пріоритетів зміцнення державності та стимулювання демократичних перетворень в Україні. Серед викликів упровадженню децентралізації у цій сфері виділяється проблема узгодженості між очікуваними та встановленими нормативно-правовими рамками реформи, зокрема у частині формування спроможних територіальних громад. Політичні реалії можуть вносити свої коригування до послідовності кроків

упровадження децентралізації влади; водночас стратегічний вектор реформи є цілісним, а корекції зазнають тактичні кроки щодо його реалізації.

Цілісне бачення очікуваних змін від реформи децентралізації було закладене у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що була ухвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року. Цей установчий документ покликаний розв'язати низку проблем, що стоять на заваді розвитку місцевого самоврядування та гальмують запровадження публічних політик у масштабах держави. Під час ухвалення Концепції було продемонстровано політичну волю Уряду до комплексної децентралізації влади. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом Президента від 12 січня 2015 року, додала децентралізацію до переліку першочергових реформ, необхідних для забезпечення європейських стандартів життя в державі. Метою політики у сфері децентралізації були визначені «відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності й фінансової самодостатності місцевого самоврядування».

Відповідно до Плану заходів щодо реалізації Концепції від 18 червня 2014 року, до пріоритетів реформи було віднесено формування приблизно 1500 спроможних територіальних громад, здатних стимулювати місцевий розвиток і надавати якісні й доступні публічні послуги на місцях (замість більш ніж десятка тисяч міських, селищних і сільських рад, неспроможних виконувати власні та делеговані повноваження). У рамках виконання цього завдання було також заплановано позбутися «дублювання» повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування різних рівнів.

Втілення в життя Концепції передбачало створення правових засад для добровільного об'єднання територіальних громад уже протягом 2014 року. Упродовж 2015–2017 рр. Уряд планував завершити процес об'єднання територіальних громад, після чого реорганізувати органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади на новій територіальній основі, а також уніфікувати й стандартизувати публічні послуги, що надаються на місцях. Водночас передбачалося внесення змін до Конституції України в частині утворення виконавчих

органів обласних та районних рад, моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах.

В умовах викликів територіальній цілісності спроможність Верховної Ради ухвалювати рішення щодо конституційних змін у частині децентралізації влади у 2014–2015 рр. була обмежена⁵. За таких обставин основний акцент було зроблено на формуванні територіальних громад, спроможних до розвитку та забезпечення якісними й доступними публічними послугами на місцях.

Першим кроком на цьому шляху стало ухвалення Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року, який дозволив громадам об'єднувати свої зусилля для розв'язання спільних господарських й інших проблем, а також реалізовувати спільні проекти розвитку. Додатковим стимулом для співпраці територіальних громад стала підтримка проектів міжмуніципальної співпраці від Державного фонду регіонального розвитку.

Формами міжмуніципальної співпраці стали реалізація спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співпраці й акумулювання ними на визначений період ресурсів із метою спільного здійснення відповідних заходів; спільне фінансування (утримання) суб'єктами співпраці підприємств, установ й організацій комунальної форми власності; утворення суб'єктами співпраці спільних комунальних підприємств, установ й організацій. Згідно з офіційним реєстром угод про співпрацю⁶, станом на середину березня 2019 року їх було укладено 368, зокрема у сферах надання адміністративних послуг, збору й утилізації побутових відходів, ведення комунального господарства, надання освітніх і медичних послуг тощо.

Поворотним моментом на шляху формування спроможних громад стало ухвалення Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (5 лютого 2015 року) та затвердження Методики формування спроможних територіальних громад (8 квітня 2015 року), розробленої Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

⁵ Децентралізація в Україні: досягнення, надії і побоювання. Український незалежний центр політичних досліджень. – Київ : 2017. – С. 28.

⁶ Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад / Офіційний портал Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozytytok-mistsevoho-samovyraduvannya/rejestr/>

Закон надав об'єднаним територіальним громадам (ОТГ) такі самі повноваження, як у міст обласного значення; унормував прямі міжбюджетні відносини ОТГ із Державним бюджетом; передбачив фінансову підтримку ОТГ (загальний обсяг спеціальної державної підтримки розподіляється між бюджетами ОТГ пропорційно до їхньої площі та кількості населення) тощо. Відповідно до закону, у процесі добровільного об'єднання громад має бути враховано історичні, культурні та етнічні чинники, а якість і доступність публічних послуг, що надаються в ОТГ, не можуть бути гіршими, ніж до об'єднання. Методика формування спроможних територіальних громад регламентує вимоги до Перспективних планів формування територій громад кожної області, а також визначає критерії для потенційних адміністративних центрів ОТГ.

Таким чином, розширення повноважень органів місцевого самоврядування спроможних громад, а також фінансове заохочення процесів добровільного об'єднання громад створило нормативно-правове підґрунтя для стрімкої динаміки формування ОТГ.

Додатковим стимулом в нарощуванні темпів формування спроможних громад стало нормативно-правове забезпечення добровільного приєднання територіальних громад до вже сформованих ОТГ. Це стало можливим завдяки Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад (підписаного Президентом 17 березня 2017 року). Закон дозволяє за спрощеною процедурою приєднуватися до ОТГ тим громадам, що мають відповідну спільну межу і за перспективним планом формування територій громад області належать до цього об'єднання. Відповідно до закону, голову ОТГ, до якої приєднується сусідня громада, не переобирають, а вибори депутатів ради ОТГ проводять тільки на приєднаній території. Водночас приєднана громада стає старостинським округом у відповідній ОТГ, а голова приєднаної громади стає старостою й входить до виконавчого комітету ОТГ (за посадою). Як і в разі добровільного об'єднання громад ініціатором приєднання можуть бути голова, депутати чи мешканці ОТГ або приєднуваної громади.

Уже за рік механізм приєднання було застосовано щодо міст обласного значення – ключових центрів економічної активності. Так, 3 квітня 2018 року було ухвалено Закон України «Про внесення змін до Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад”

щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення».

Цей закон надав спрощену можливість для об'єднання відповідних громад за принципом приєднання територій, що не потребує проведення перевиборів відповідного міського голови та відповідної міської ради, але передбачає обов'язкове включення голови приєднаної громади до виконавчого комітету міської ради відповідного міста обласного значення. Ухвалення цього Закону надало відчутний імпульс процесу формування ОТГ. Разом із тим проблемною позицією цього закону є те, що він юридично позбавляє *міські* територіальні громади, що межують із містами обласного значення, можливості такого приєднання.

Саме формат приєднання громад до міст обласного значення належить до ключових рушіїв добровільного об'єднання громад на новому етапі реформи децентралізації. Старт нового етапу реформи децентралізації надано у Плані заходів Уряду з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 рр., ухваленому 23 січня 2019 року. Ключовим завданням цього етапу є затвердження нової територіальної основи для діяльності органів влади на рівні громад шляхом фіналізації процесу добровільного об'єднання громад. Суспільний запит на подальше підвищення спроможності громад і політична воля до проведення місцевих виборів 2020 року на новій територіальній основі актуалізують потребу завершити процес формування об'єднаних громад за допомогою додаткових нормативно-правових стимулів. Ідеться про прискорення затвердження перспективних планів ОТГ усіх областей із 100 %-м покриттям територій; максимальне сприяння добровільному об'єднанню/приєднанню громад, особливо до міст обласного значення; затвердження території громад усіх областей, тобто завершення створення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. Це означає, що протягом 2019 року процес об'єднання територіальних громад, як і раніше, є добровільним, та водночас існує можливість застосування адміністративного способу затвердження території громад усіх областей у 2020 році.

Відзначивши прогрес у формуванні спроможних територіальних громад і секторальної децентралізації, слід також виокремити певні проблеми, що виникають у процесі імплементації реформи й можуть стати на заваді досягненню її стратегічних цілей.

Процес розгляду й ухвалення деяких ключових законопроектів щодо децентралізації влади у ВРУ є не виправдано повільним. Відтермінування ухвалення законодавства уповільнює темпи імплементації реформи децентралізації та може свідчити про брак політичної волі до впровадження її нового етапу. Без якісних змін у нормативно-правовому полі неможливо досягти кількісних зрушень у формуванні спроможних територіальних громад і побудові нового районного поділу. Натомість результативна командна гра та спільні нормотворчі зусилля ключових державних діячів можуть привести до вчасного ухвалення доленосних законодавчих змін. Ідеться не про конкуренцію за лідерство у цьому контексті, а про усвідомлення необхідності консолідації зусиль Президента, парламенту й Уряду задля подальшого просування реформи спільними зусиллями.

Однією з найбільших проблем правової сфери є **зволікання з упровадженням змін до Конституції**, що потрібні для повноцінного втілення Концепції реформування місцевого самоврядування. Такі зміни, зокрема, мають передбачати зміну адміністративно-територіального устрою, надання органам місцевого самоврядування ширших повноважень, уточнення обов'язків державних адміністрацій (префектур). Відповідно до Концепції, об'єднані територіальні громади мають сформувавши новий базовий рівень адмінтерустрою й надати підґрунтя для трансформації районного рівня влади. Нині невизначеність нової компетенції районів призводить до паралелізму адміністрацій, спротиву децентралізації, труднощів розподілу послуг між ОТГ та органами місцевого самоврядування, що й далі підпорядковуються району. Між тим законопроект № 8051 «Про засади адміністративно-територіального устрою» не розглянуто з часу його реєстрації у Верховній Раді України у лютому 2018 року. Без його ухвалення громади та місцеві еліти, представлені в органах державної влади та місцевого самоврядування, відчують брак передбачуваності реформи децентралізації та послідовності змін адміністративно-територіального устрою. Відсутність конституційних змін викликає у досить широких колах сумніви щодо необоротності реформи децентралізації.

Важливим питанням для децентралізації є побудова ефективної **системи територіальної організації влади** в Україні, що неможливо реалізувати без внесення відповідних змін до Конституції України. Зважаючи на це, Президент України 01.07.2015 вніс до Верховної Ради України як невідкладний законопроект «Про внесення змін до

Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а. Проте після попереднього схвалення 31.08.2015 процес його розгляду парламент фактично поставив «на паузу». Між тим за час, що минув після його попереднього схвалення, деякі норми цього законопроекту втратили свою актуальність. Так, він містить норму, якою розділ XV «Перехідні положення» Конституції України пропонується доповнити пунктом 17, який, зокрема, встановлює, що «наступні чергові місцеві вибори – вибори голів громад, депутатів рад громад, районних, обласних рад проводяться в останню неділю жовтня 2017 року». Таким чином, законопроект № 2217а без внесення до нього змін щодо дати наступних місцевих виборів парламент уже не може остаточно ухвалити.

Очевидно, що на етапі внесення змін до законопроекту № 2217а виникне питання й щодо наявності в ньому норми, яка встановлює, що «особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом». Наявність цієї норми у законопроекті № 2217а під час його попереднього схвалення у 2015 році призвела до суттєвого політичного протистояння.

Слабкою є й **координація дій між учасниками процесу децентралізації на рівні громад, регіонів, центральними та субнаціональними органами влади**. Основний стратегічний документ у сфері регіональної політики – Державна стратегія регіонального розвитку до 2020 року – наразі не формує зв'язок між регіональним розвитком та децентралізацією. Не консолідований і не скерований загальнонаціональною стратегією регіонального розвитку процес децентралізації, особливо в режимі кількісного прискорення, може створити суттєві ризики дезорганізації й дезінтеграції економічного та соціального простору. Втрачатимуться як потенціал прискорення економічного розвитку, який міститься у розширенні повноважень громад розпоряджатися локальними ресурсами, так і можливості відновлення регіональної та загальнонаціональної згуртованості, підґрунтям якої мала б бути саме спільна участь громад на взаємовигідних засадах у розв'язанні завдань модернізації країни.

Бракує правового підґрунтя розподілу функцій і відповідальності в секторах, які мають багаторівневе представлення, що в умовах секторальної децентралізації ускладнює їх оперативне управління та стратегічне планування й розвиток. Зокрема, бракує обґрунтованих стандартів гарантованого мінімуму надання послуг, процедур моніто-

рингу й оцінювання якості цього надання (певний прогрес є тільки у сфері соціальних послуг). Це гальмує розширення реальної автономії громад щодо видатків у виконанні делегованих функцій.

Слід зазначити, що найбільшої нормативно-правової розробленості та найефективнішої реалізації набула складова децентралізації у сфері бюджетних відносин, яка полягає, зокрема, у зміцненні дохідної спроможності територіальних громад. Вона створювала підґрунтя для наступних етапів децентралізації, оскільки з початку реформування у 2015 році стосувалася всіх (а не тільки об'єднаних) територіальних громад.

Реформа міжбюджетних відносин у контексті реформи децентралізації – це стимулювання місцевих громад ефективніше наповнювати свої бюджети, переходити на самозабезпечення та ретельно планувати свої видатки. Починаючи з 2015 року джерела наповнення місцевих бюджетів було розширено шляхом передання з державного до місцевих бюджетів низки податків, зборів і неподаткових платежів. Такі зміни привели до зміцнення дохідної частини місцевих бюджетів.

Найвагомішим результатом бюджетної децентралізації є зростання частки місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів з 2,5 % у 2012–2014 рр. до 30 % – у 2018 році, в основному завдяки переданню окремих податків і зборів до місцевих бюджетів. У 2018 році обсяг місцевих бюджетів уперше перевищив обсяг державного бюджету й становив 52 % консолідованого бюджету України. Для порівняння: у 2014 році ця частка становила 42 %. Стандарт співвідношення доходів державного та місцевих бюджетів більшості країн ЄС – 50:50 – може вважатися досягнутим. Через місцеві бюджети в Україні перерозподіляється понад 15 % ВВП.

Частка *власних* доходів місцевих бюджетів (загальний фонд) у ВВП у 2018 році становила 7,1 % (у 2014 році – 5,1 %), у 2019 році становитиме 6,8 % (прогноз), а самі власні доходи місцевих бюджетів зросли з 68,6 млрд грн у 2014 році до 234,1 млрд – у 2018-му, за прогнозом на 2019 рік – 267 млрд грн. Власні доходи на одного мешканця зросли з 203,4 грн у 2016 році до 415,4 грн – у 2018-му (+31,5 %), а за прогнозом на 2019 рік становитимуть 503,9 грн (+23,1 %)⁷.

Між тим усе ще є проблемою практична залежність місцевих бюджетів від трансфертів із державного бюджету. В Законі України

⁷ За даними сайту decentralization.gov.ua. – Режим доступу : storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/389/10.03.2019.pdf

«Про Державний бюджет на 2018 рік» обсяг міжбюджетних трансфертів для місцевих бюджетів становив 314 млрд грн. З них міжбюджетні трансферти із загального фонду – 300 млрд, зі спеціального – 14 млрд грн. У Законі України «Про Державний бюджет на 2019 рік» до місцевих бюджетів передбачено спрямувати загалом 40 різних видів дотацій і субвенцій, із них 29 субвенцій і 5 видів дотацій – із загального фонду державного бюджету.

Це створює потенційну можливість «ручного» втручання у фінкальну сферу ОТГ, зокрема – з різного роду позаекономічною (та корупційною) мотивацією. У свою чергу, формується ризик фінансової ненадійності ОТГ як економічних контрагентів. Так, у 2017–2018 рр. непоодинокими були ситуації, коли головні розпорядники коштів місцевих бюджетів не могли своєчасно відшкодувати вартість субсидій і пільг, наданих населенню. Це відбулося через несвоєчасний перерахунок державою субвенцій. За експертними оцінками, потенційні втрати місцевих бюджетів за несвоєчасний перерахунок державою субвенцій у 2017–2018 рр. у разі подання до суду підприємствами по всій Україні можуть становити близько 7 млрд грн⁸.

Сумарний обсяг фінансового ресурсу місцевих бюджетів у 2019 році становитиме 588,9 млрд грн, що на 35,6 млрд, або на 6,4 %, більше, ніж у 2018 році⁹. Аби збільшити ресурс місцевих бюджетів, на місцях залишаються надходження від: податку на доходи фізичних осіб від доходів за здавання в оренду земельних ділянок; 5 % рентної плати за видобуток вуглеводнів; земельний податок за лісові землі; 13,44 % акцизного податку з пального. Загалом на 2019 рік для всіх територіальних громад залучено додатковий ресурс в обсязі 44,6 млрд грн¹⁰. За оцінкою Міністерства фінансів України, доходи місцевих бюджетів у 2019 році зростуть проти 2018 року на 41,4 млрд грн (на 16,6 %) – до 291,1 млрд грн¹¹.

У бюджетному законодавстві на 2019 рік передбачено такі зміни для підтримки місцевих бюджетів¹², які вже демонструють позитивні наслідки:

⁸ Асоціація міст України. – Режим доступу : www.auc.org.ua

⁹ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : budget2019.info/priority/5

¹⁰ За даними Вісника «Асоціація міст України» № 159 за грудень 2018 – січень 2019 року. – Режим доступу : <https://auc.org.ua/sites/default/files/library/159.pdf>

¹¹ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : budget2019.info/priority/5

¹² За даними Вісника «Асоціація міст України» № 159 за грудень 2018 – січень 2019 року. Режим доступу : <https://auc.org.ua/sites/default/files/library/159.pdf>

- скасовано пільги з плати за землю для підприємств залізничного транспорту – через поновлення оподаткування цих земель місцеві бюджети отримують 1,2 млрд грн;
- компенсовано майже 0,4 млрд грн втрат доходів місцевих бюджетів через надання державою податкових пільг зі сплати земельного податку суб'єктам космічної діяльності та літакобудування;
- змінено базу та збільшено ставки туристичного збору (встановлено у відсотках до мінімальної заробітної плати), що дозволить місцевим бюджетам отримати додатково 120 млн грн;
- подовжено фінансування з державного бюджету, а не з місцевих бюджетів, оплати послуг із патронату над дитиною та виплату соціальної допомоги на утримання дитини в сім'ї патронатного вихователя (до 2027 року), завдяки чому в місцевих бюджетах збережено щонайменше 21 млн грн.

Не допущено:

- погашення за кошти місцевих бюджетів заборгованості за середньостроковими позиками – в такий спосіб збережено 9 млрд грн;
- вилучення залишків коштів місцевих бюджетів, що надійшли як відшкодування втрат сільськогосподарського й лісогосподарського виробництва, які не використані протягом двох років, тобто уникнули втрат на 800 млн грн;
- перекладання на місцеві бюджети фінансування ВНЗ державної власності I–II рівнів без статусу окремих юридичних осіб, що дозволить зберегти власний ресурс місцевих бюджетів в обсязі 862,4 млн грн;
- покладання на міста та ОТГ відповідальності обласного рівня за надання гарантій за місцевими запозиченнями, тобто міста та ОТГ убезпечені від розраховування за борги обласної влади.

Натомість уперше передбачено:

- додатковий ресурс для бюджетів міст обласного значення та ОТГ – надходження від штрафних санкцій за порушення законодавства про працю та у сфері містобудівної діяльності, що накладаються відповідними органами місцевого самоврядування, орієнтовно 440 млн грн;
- додатковий ресурс для бюджетів міст обласного значення й ОТГ – 37 % рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування. У Податковому кодексі збільшено в 1,5 раза

ставки за цим податком, однак тимчасово у 2019 році 13 % цієї рентної плати будуть перераховуватися до спеціального фонду Держбюджету. Потенційні додаткові доходи місцевих бюджетів становитимуть 260 млн грн;

- урахування особливостей роботи комунальних підприємств, що надають послуги ЖКГ: вони сплачуватимуть ПДВ після отримання коштів від споживачів, а не з моменту фактичного надання послуг, що забезпечить комунальні підприємства від виникнення заборгованостей зі сплати податків;
- новий механізм розподілу коштів дотації на здійснення переданих із державного бюджету видатків з утримання закладів освіти й охорони здоров'я. Обласна влада розподілятиме ресурс за погодженням з Урядом, що має забезпечити від упередженого та суб'єктивного розподілу ресурсу. Для забезпечення справедливості АМУ наполягала запровадити прямий розподіл цієї дотації між місцевими бюджетами.

Такі зміни приведуть до збільшення допомоги держави у фінансуванні місцевих бюджетів шляхом надання дотацій і розподілу субвенцій. Порівнюючи з 2018 роком, суми коштів на деякі сфери збільшено. Є також і нововведення, зокрема введення податку на лісові землі, визнання необхідності змінити зарахування ПДФО за місцем проживання фізичної особи, а не за місцем її праці.

Варто також зазначити зростання надання громадам централізованих фінансових ресурсів. Обсяг фінансування розвитку територій із Державного бюджету зріс з 0,5 млрд грн у 2014 році до 19,37 млрд грн – у 2018-му. Проти 2014 року в 39 разів зросла державна підтримка на розвиток територіальних громад і розбудову їх інфраструктури. Обсяг коштів субвенції на формування структури ОТГ у 2018 році становив 1,9 млрд грн, на 2019 рік обсяг субвенції заплановано у розмірі 2,1 млрд грн; кількість фінансованих проектів збільшилася з 1451 до 2456. Обсяг Державного фонду регіонального розвитку зріс з 2,9 млрд грн у 2015 році до 6,0 млрд – у 2018 році, а кількість проектів – з 876 до 806.

Фінансова децентралізація – це найбільш повний і прозорий вид децентралізації, оскільки він прямо пов'язаний з організацією та реформуванням системи міжбюджетних відносин. Органи місцевого самоврядування отримують фіскальну незалежність (делегування повноважень щодо прийняття рішень у сфері бюджетного регулювання) –

можливість приймати рішення щодо формування бази оподаткування, визначення ставок відповідних місцевих податків і зборів, введення податкових стимулів для галузей економіки на регіональному рівні. Це підштовхує їх до конкуренції між собою в контексті варіації рівня податкових ставок із метою фінансового забезпечення громад. Проте всі ці зміни часто не розв'язують проблем наповнення місцевих бюджетів, не забезпечують фінансову самодостатність місцевого самоврядування. Доцільним є пошук додаткових джерел наповнення місцевих бюджетів, а також використання низки альтернативних можливостей (розміщення тимчасово вільних коштів на депозитах, придбання цінних паперів, отримання позик, надання позик, муніципальні облігаційні позики). Саме фінансова децентралізація надає органам місцевого самоврядування можливість здійснювати самостійний пошук додаткових фінансових ресурсів.

На початку реформи висловлювалися різні думки фахівців щодо того, якою вона має бути: примусовою чи добровільною, чи повинна мати чітко визначені терміни, бути форсованою чи поступовою. Значна увага приділялася питанням обрахунку кількості об'єднаних територіальних громад, що мають прийти на заміну низовим адміністративно-територіальним одиницям. Фахівці, зокрема, Ю. І. Ганущак¹³, ще до початку реформи стверджували, що для ефективного започаткування дії місцевого самоврядування на рівні громад, ефективного розподілу ресурсів і створення можливостей для збільшення ресурсного потенціалу достатньою буде кількість громад на рівні від 1000 до 3000, які мають поступово замінити близько 12 тис. місцевих рад. Проте період досягнення такого результату не встановлювався. Як результат, на практиці процес формування ОТГ відбувався досить повільно.

Мапу спроможних територіальних громад у масштабах держави було представлено у вигляді перспективних планів формування територій громад у розрізі областей. Станом на лютий 2019 року Кабінет Міністрів України затвердив перспективні плани формування територій громад 23 областей, тобто сформоване орієнтовне бачення спроможних громад у регіональному розрізі¹⁴. Водночас затверджені

¹³ Ю. Ганущак. Реформа територіальної організації влади / [Ю. Ганущак]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – Київ : ТОВ «Софія-А». – 2013. – 160 с. – С. 149.

¹⁴ Поки актуальний принцип добровільності у створенні об'єднаних громад – ним варто скористатися / Прес-центр ініціативи «Децентралізація». – 19.02.2019 [Електрон-

Урядом перспективні плани поки що охоплюють тільки 82 % території України.

Процес формування ОТГ можна назвати динамічним: станом на 2015 рік в Україні було сформовано 159 ОТГ; станом на 2016-й – 366; на 2017-й – 665; а станом на березень 2019-го – вже 884 об'єднані громади – з 1285 ОТГ, які додано до наявних перспективних планів, разом із 78 ОТГ, що станом на березень 2019 року очікували на рішення ЦВК щодо проведення своїх перших виборів і формалізації свого статусу об'єднаних територіальних громад¹⁵. Зазначені 884 ОТГ об'єднали 4110 місцевих рад. До їх складу ввійшло 24 міста обласного значення, до яких приєдналося 59 навколишніх громад, а також 37 ОТГ, до яких приєдналася 71 територіальна громада.

Станом на квітень 2019 року територія сформованих ОТГ становить більш ніж третину (38,5 %) загальної площі України. У таких громадах проживає понад 9,1 млн людей (що становить 25,7 % загального населення України). А загалом у спроможних громадах, якими є ОТГ та міста обласного значення, проживає майже 70 % населення держави. Середня кількість територіальних громад, що об'єдналися в одну ОТГ, становить 4,6, а середня чисельність населення однієї ОТГ – 10 284 особи.

У контексті завдань прискорення децентралізації зростає потреба у визначенні комплексу проблем, нагромаджених практикою децентралізації, що свідчать про її недостатню нормативну й інституційну урегульованість і впливають на перспективи створення нових ОТГ:

- незрозумілі межі управлінських свобод об'єднаних територіальних громад. Унаслідок нерозв'язання питання з наглядом за діяльністю громад і рішеннями їх управлінських органів ці питання передано на розсуд самих громад. У разі прийняття рішень, що не належать до компетенції громади або звужують права громадян, це створює прецедент щодо можливості й подальшого прийняття таких рішень;

ний ресурс]. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/news/10644?fbclid=IwAR3Zh1UbROgsSYbJolt4ZFpygM7LWeOMFLx8iZTv-Cdzxn92ILze95sjyB8>

¹⁵ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 12 березня 2019 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring>

- відсутність ясних і чітких перспектив того, що відбудеться після 100 % об'єднання громад, як це змінить структуру управління та розподіл адміністративних важелів і ресурсів;
- відсутність розуміння того, як об'єднані територіальні громади мають самовизначитися на території району та регіону, якою буде їх взаємодія із цими територіальними утвореннями;
- слабка прив'язка системи реформування місцевого самоврядування до процесів, що відбуваються загалом у країні, зокрема до секторальних реформ. Зміна місцевого самоврядування змушує змінюватися і систему секторального управління в державі – від зміни переліку даних, що підлягають статистичним спостереженням, до зміни механізмів реалізації управлінських рішень центральних органів виконавчої влади на місцях;
- неможливість чітко встановити, як впливає формування об'єднаних територіальних громад на якість життя людини, відсутні критерії оцінювання впливу складових реформи децентралізації на формування життєвого середовища громадян.

1.2. Децентралізація та реформа адміністративно-територіального устрою

Подальше успішне впровадження реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади, реформування територіальних громад як елементів базового рівня територіального управління має відбуватися у контексті системної реформи адміністративно-територіального устрою. Завершення процесу об'єднання територіальних громад, проведення нових місцевих виборів у 2020 році має кореспондуватися з формуванням нової системи адміністративно-територіального устрою, реформуванням територіальної організації влади на субрегіональному (районному) рівні, синхронізацією цього процесу з упровадженням освітньої, медичної й інших секторальних реформ. Має бути встановлено критерії, яким повинні відповідати адміністративно-територіальні одиниці всіх рівнів на основі ухвалення базового законодавства щодо нової системи адміністративно-територіального устрою та прискорення об'єднання територіальних громад тільки відповідно до перспективних планів формування територіальних громад областей і вимог методики щодо визначення їх спроможності.

Очевидно, що говорити про повноцінну децентралізацію без удосконалення нормативно-правового забезпечення реформи та внесення відповідних змін до Конституції України не доводиться. Ще на початку своєї каденції Президент України П. Порошенко вніс до Верховної Ради України законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а від 01.07.2015. Проте після його попереднього схвалення 31.08.2015 процес розгляду парламент зупинив.

Варто зазначити, що цей законопроект розробляли в складних політичних умовах – під тиском зовнішніх (Мінські угоди) та внутрішніх (значна частина суспільства не підтримувала Мінські угоди) чинників, що призвело до наявності принципових для окремих депутатських фракцій і груп позицій, які ставлять під загрозу голосування за цей законопроект необхідної кількості народних депутатів (не менше як дві третини – 300 голосів – від конституційного складу парламенту) для остаточного ухвалення конституційних змін. Для законопроекту № 2217а ці зміни визначаються таким положенням акту: «особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом», і запроваджує інститут префектів.

Варто зазначити, що попри Рішення Конституційного Суду України від 15 березня 2016 року № 1-рп/2016, яке фактично розширило часові рамки для ухвалення конституційних змін, час для остаточного ухвалення законопроекту № 2217а добігає кінця. Насамперед це пов'язано з тим, що за період, який минув після попереднього схвалення законопроекту № 2217а, **деякі його норми втратили актуальність**, а саме:

*«**наступні чергові місцеві вибори** – вибори голів громад, депутатів рад громад, районних, обласних рад **проводяться** в останню неділю жовтня **2017 року**»;*

*«**Президент України до** обрання на наступних чергових місцевих виборах у жовтні **2017 року** голів громад, депутатів рад громад, районних, обласних рад **здійснює повноваження, передбачені статтею 144 Конституції України, щодо актів, ухвалених відповідно сільськими, селищними, міськими головами, сільськими, селищними, міськими, районними і обласними радами**»;*

*«**Районні, обласні ради, обрані на наступних чергових місцевих виборах у жовтні 2017 року, створюють виконавчі комітети** на*

підстави закону про місцеве самоврядування, що визначає повноваження виконавчих комітетів районних, обласних рад»;

«Місцеві державні адміністрації до створення районними, обласними радами виконавчих комітетів на підставі закону про місцеве самоврядування, що визначає повноваження виконавчих комітетів районних, обласних рад, але не пізніше 1 березня 2018 року на відповідній території продовжують забезпечувати...»;

«Президент України за поданням Кабінету Міністрів України вперше здійснює призначення префектів після створення відповідними районними, обласними радами виконавчих комітетів, але не пізніше 1 березня 2018 року».

Таким чином, законопроект № 2217а у разі його ухвалення без внесення змін щодо означення дат міститиме низку норм, які мають зворотню дію в часі, що суперечитиме положенням частини першої статті 58 Конституції України.

З огляду на це законопроект № 2217а щодо децентралізації влади потребує доопрацювання. Проте під час доопрацювання доцільно розглянути правки не лише до норм, які мають зворотню дію в часі, а й до змістовних норм, що містять деякі недоліки або не дають відповіді на окремі запитання щодо адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування. До них, зокрема, варто віднести такі:

- *Досі не врегульовано питання внутрішнього поділу міст, що є вкрай важливим для організації управління великими громадами. У разі ухвалення законопроекту буде скасовано частину 5 статті 140 чинної редакції Конституції України, а питання внутрішньої структури міст у Конституції взагалі не згадуватиметься. З одного боку, вилучення районів у містах із категорії одиниць, які складають структуру адміністративно-територіального устрою держави, мало б розширити повноваження органів місцевого самоврядування у визначенні структури міських громад. Однак такий стан може бути витлумачено й протилежним чином – як відсутність формальної підстави для збереження внутрішнього адміністративного поділу міст взагалі. Органи місцевого самоврядування територіальних громад можуть передавати частину своїх повноважень разом із ресурсами для їх реалізації тільки органам самоорганізації населення;*
- *Суперечливість у визначенні прав членів територіальної громади. Відповідно до частини другої статті 140 проекту змін до Консти-*

туції України, територіальну громаду становлять «мешканці поселення чи поселень відповідної громади», тобто без обмеження громадянства. Відповідно до цієї статті, територіальна громада в такому самому розумінні «здійснює місцеве самоврядування безпосередньо або через органи місцевого самоврядування», до того ж безпосередньо здійснює його «шляхом місцевих референдумів та в інших формах, визначених законом». Водночас право брати участь у виборах органів місцевого самоврядування мають тільки ті члени територіальної громади, що є громадянами України;

- *Зберігається необмежене право Верховної Ради України на призначення позачергових виборів місцевого самоврядування* (пункт 30 частини першої статті 85). Традиційно цю норму застосовували народні депутати України або для дострокового припинення повноважень органів місцевої влади без об'єктивних на це підстав, або для гальмування позачергових виборів – залежно від інтересів тих чи інших парламентських фракцій для недопущення невивідних для них результатів.

Проте найзапекліші дискусії будуть викликані питанням доцільності закріплення в Конституції України положення про те, що особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом. За великим рахунком від спроможності дати відповідь на запитання: чи є таке уконституювання загрозою для української державності, чи необхідним кроком задля відновлення країни, залежатиме доля всього законопроекту.

Зважаючи на зазначені політичні обставини та конституційну процедуру розгляду й ухвалення законопроектів про внесення змін до Конституції України, розгляд законопроекту № 2217а щодо децентралізації влади після його доопрацювання, що передбачає внесення поправок від належних суб'єктів права (*у цьому разі – Президента України або не менш ніж 150 народних депутатів*), треба буде розпочати спочатку. Тобто з направлення його парламентом до Конституційного Суду України для надання ним висновку щодо відповідності зміненої редакції законопроекту про внесення змін до Конституції України № 2217а вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Водночас строків, у які Конституційний Суд України має надати висновок, законодавство не передбачає.

У цьому аспекті *особливо важливо* звернути увагу на додаткові вимоги законодавства, що обмежують часові рамки для розгляду й ухвалення законопроекту № 2217а. Так, відповідно до частини другої статті 149 Регламенту Верховної Ради України, доопрацьований законопроект № 2217а (у разі надання Конституційним Судом України позитивного висновку) може бути попередньо схвалено не пізніше дня закінчення 10-ї сесії (12 липня 2019 року, а в разі подовження сесії – не пізніше як 2 вересня 2019 року).

Додатково варто зазначити, що **в разі неухвалення в зазначені строки доопрацьованого законопроекту № 2217а постане проблема відкладення передбаченого ним забезпечення реформи децентралізації на конституційному рівні щонайменше на 17 місяців.**

Ця проблема зумовлена вимогами частини третьої статті 149 Регламенту Верховної Ради України, яка встановлює, що новообрана Верховна Рада не може розглядати питання про ухвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України, який був попередньо схвалений Верховною Радою попереднього скликання, але голосування щодо ухвалення якого як закону не проводилося. У такому разі законопроект про внесення змін до Конституції України вважається не ухваленим Верховною Радою попереднього скликання. На практиці це означатиме, що в разі, якщо нинішній склад парламенту не ухвалить законопроект № 2217а (щодо децентралізації влади), то новий законопроект щодо децентралізації влади можна буде внести не раніше ніж через рік із дня¹⁶ прийняття присяги народними депутатами наступного 9-го скликання тільки наприкінці 2020 року (орієнтовно у першій половині грудня¹⁷).

¹⁶ Відповідно до частини першої статті 158 Конституції України «законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту». Однак, якщо парламент 8-го скликання не внесе на голосування попередньо схвалений законопроект № 2217а до останнього дня своєї повноважності (дня складання присяги новообраними народними депутатами України), то відлік одного року буде обраховуватися з цього дня.

¹⁷ Виходимо з такого. Вибори Верховної Ради України 9-го скликання мають відбутися 27 жовтня 2019 року. ЦВК не пізніш як на **п'ятнадцятий день** із дня голосування встановлює результати виборів депутатів і не пізніш як на **п'ятий день** із дня встановлення результатів виборів офіційно оприлюднює результати виборів депутатів (ст. 98–100 Закону України «Про вибори народних депутатів»). Верховна Рада України збирається на першу сесію не пізніше ніж на **тридцятий день** після офіційного оголошення результатів виборів (ст. 82 КУ) = максимально 16 грудня 2019 року.

Аналіз ще одного важливого для реформи децентралізації законопроект «Про засади адміністративно-територіального устрою» № 8051 потрібно здійснювати, беручи до уваги його місце в контексті реформи децентралізації влади, відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2004 року та відповідно до Плану заходів із реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 рр., затвердженого Розпорядженням Кабміну від 23 січня 2019 року. Так, у зазначеній Концепції до завдань реформи децентралізації було віднесено «визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються такими органами», що знайшло своє змістовне відображення у першому завданні вказаного Плану заходів «Формування нової територіальної основи для діяльності органів влади на рівні громад і районів». У рамках зазначеного завдання передбачено, зокрема, розроблення та подання у встановленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проекту закону України щодо врегулювання питання затвердження адміністративно-територіального устрою базового рівня, а також супроводження у Верховній Раді України проекту закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України» (реєстраційний номер 8051).

Законопроект «Про засади адміністративно-територіального устрою» № 8051 до Верховної Ради України вніс Кабінет Міністрів України 22.02.2018. Він визначає засади адміністративно-територіального устрою України, порядок утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць. Урегулювання на законодавчому рівні цих питань, на думку профільних асоціацій¹⁸ і експертних установ, є давно назрілим. **Проте з часу його внесення законопроект № 8051 жодного разу не включали до порядку денного пленарних засідань парламенту.** Водночас у висновку Комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого

¹⁸ Відповідно до Висновку Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування від 11.07.2018. Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування, Українська асоціація районних і обласних рад, Всеукраїнська асоціація сільських і селищних рад, Асоціація об'єднаних територіальних громад висловилися на підтримку законопроекту № 8051.

самоврядування від 11.07.2018 зазначено, що «Комітет вирішив рекомендувати Верховній Раді України відповідно до пункту 1 частини першої статті 114 Регламенту Верховної Ради України проект Закону України про засади адміністративно-територіального устрою України (реєстр. № 8051 від 22.02.2018), внесений Кабінетом Міністрів України, за наслідками розгляду в першому читанні прийняти за основу».

Парламентська практика проходження урядових законопроектів свідчить, що таке тривале зволікання з розглядом законопроекту № 8051 пов'язане з відсутністю консолідованої позиції коаліції депутатських фракцій (парламентської більшості), що спричинена наявністю в законопроекті суперечливих і політично вразливих норм. У цьому аспекті варто звернути увагу на таке.

Відповідно до Висновку Головного науково-експертного управління Верховної Ради України від 18.05.2018, «прийняття закону із запропонованим предметом регулювання заслуговує на підтримку, адже це передбачено конституційними нормами і є давно назрілою необхідністю. Разом із тим, за результатами аналізу положень поданого законопроекту Головне управління вважає за необхідне висловити щодо його змісту наступні зауваження». Зокрема, у Висновку Головного науково-експертного управління ВРУ зазначено, що законопроект «Про засади адміністративно-територіального устрою» № 8051 містить низку норм, що обмежують суб'єктів права законодавчої ініціативи, якими, відповідно до частини першої статті 93 Конституції України, є Президент України, народні депутати України та Кабінет Міністрів України. Так, у статтях 15 та 16 законопроекту № 8051 ідеться про те, що проекти законів «про утворення, реорганізацію та ліквідацію громад», «про перенесення адміністративного центру громади», «про утворення, реорганізацію та ліквідацію районів» вносяться на розгляд Верховної Ради України суб'єктом права законодавчої ініціативи **обов'язково разом із висновком Кабінету Міністрів України** щодо відповідності його Конституції та законам України. Таким чином, у разі схвалення парламентом цих норм може виникнути ситуація, коли Президент України як суб'єкт права законодавчої ініціативи буде вимушений узгоджувати з Урядом свої законопроекти (наприклад, «Про утворення нових районів Київської області»). Загалом наявність цих норм спричинить залежність парламенту в ухваленні законів з цих питань позиції (наявності позитивного висновку) Кабінету Міністрів України.

Відповідно до Висновку Головного науково-експертного управління ВРУ, законопроект № 8051 у частині процедури утворення, реорганізації, ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, населених пунктів, установлення та зміни їх меж містить низку прогалин і невідповідностей Конституції України. Так, наприклад, відповідно до частини восьмої статті 19 та частини сьомої статті 20 цього законопроекту, «Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна рада невідкладно після прийняття рішення про віднесення тимчасового поселення до категорії сіл (населеного пункту до категорії селищ) вносить до Верховної Ради України подання щодо найменування села (селища)» відповідно. Таким чином, у разі схвалення парламентом цих норм **Верховна Рада Автономної Республіки Крим та обласні ради, вступереч частині першій статті 93 Конституції України, стануть суб'єктами права законодавчої ініціативи** щодо найменування сіл і селищ.

Також у законопроекті містяться норми, що розширюють повноваження Верховної Ради України. Конституція України (пункт 29 частини першої статті 85) до повноважень Верховної Ради України віднесла такі питання, як *«утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів»*. Натомість законопроект № 8051 **наділяє парламент додатковими повноваженнями** щодо, наприклад, прийняття законів «про утворення, реорганізацію та ліквідацію громад» (частина перша–четверта, сьома статті 15) «про перенесення адміністративного центру громади» (частина п'ята–сьома статті 15) «про утворення, *реорганізацію* та ліквідацію районів» (частина перша–п'ята, сьома, восьма статті 16). Ці повноваження Верховної Ради України в разі прийняття закону «Про засади адміністративно-територіального устрою» вважатимуться такими, що не відповідають Основному Закону України. До цього висновку доходимо, проаналізувавши Конституцію України, де визначено, що Верховна Рада України крім встановлених статтею 85 Конституції повноважень «здійснює також інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання». Тобто повноваження Верховної Ради України, визначені у Конституції України та зміна до неї, є вичерпними, а їх розширення шляхом прийняття законів не допускається.

Також важливо звернути увагу на норму законопроекту № 8051, що є не лише суперечливою з погляду її відповідності чинній Консти-

туції України, а й матиме значний суспільно-політичний резонанс. Так, частина третя статті 11 цього законопроекту передбачає, що окремими законами в межах частини однієї чи кількох адміністративно-територіальних одиниць **визначаються території з особливим характером управління**. Зокрема, території, що постраждали від військових дій та окупації, – на період до встановлення конституційного ладу. Щодо цього слід зазначити таке.

Чинна редакція Основного Закону України визначає тільки два випадки, коли окремими законами визначається спеціальний статус адміністративно-територіальних одиниць й особливості здійснення місцевого самоврядування. Так, частина третя статті 133 Конституції України передбачає, що спеціальний статус міст Києва та Севастополя визначається законами України. А частина друга статті 140 Конституції України передбачає, що особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Разом із тим, як уже зазначалося, у законопроекті «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а, що був попередньо схвалений парламентом, міститься норма про те, що **«особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом»**. Наявність цієї норми ставить під загрозу голосування за цей законопроект необхідною кількістю народних депутатів (не менше як дві третини – 300 голосів – від конституційного складу парламенту) для остаточного ухвалення конституційних змін.

Ще однією нормою, яка очевидно спричиняє зволікання з розглядом законопроекту № 8051, є визначення поняття «район», що пропонується статтею 8 законопроекту. Так, **район** – це адміністративно-територіальна одиниця субрегіонального рівня, яка складається з громад, загальна **чисельність населення яких становить не менше ніж 150 тис. жителів**.

Запровадження на практиці такого значення поняття «район», на думку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, «приведе до скорочення кількості районів в Україні орієнтовно утричі, адже значна кількість районів має чисельність до 150 тис. жителів. Проте в пояснювальній записці до проекту не міститься жодних прогнозів щодо соціально-економічних результатів

таких кардинальних змін»¹⁹. Станом на 01.02.2019 в Україні налічується **490 районів**²⁰ (без районів у містах). Прем'єр-міністр України Володимир Гройсман, представляючи 23.01.2019 новий план дій із реформи децентралізації на період до 2020 року, зазначив, що серед нових завдань – затвердити нову територіальну основу країни – **100 спроможних районів**²¹. Саме це положення відображено у презентації Прем'єр-міністра під назвою «Децентралізація: новий етап. Основні завдання на період до 2020 року»²².

Слід зазначити, що в деяких областях України вже триває робота щодо формування нового адміністративно-територіального устрою шляхом розробки та подання відповідних законопроектів про створення, ліквідацію та зміни меж районів. Законопроект «Про створення, ліквідацію та зміни меж районів Полтавської області» 16.10.2018 було зареєстровано Верховною Радою України²³. Ним передбачається утворити в Полтавській області 4 райони замість 25, що є. Подібні законопроекти внесено до Верховної Ради України щодо формування нового районного рівня Чернігівської, Миколаївської, Сумської, Кіровоградської, Херсонської, Івано-Франківської областей. Так, відповідними законопроектами в Чернігівській області передбачається утворити 4 райони замість 22, що є сьогодні²⁴, Миколаївській області – 4 райони замість 19²⁵, Сумській області – 5 районів замість 18²⁶, Кіро-

¹⁹ Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України» (реєстр. № 8051 від 22.02.2018) від 18.05.2018 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=63508&pf35401=455109>

²⁰ Україна. Число адміністративно-територіальних одиниць [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://static.rada.gov.ua/zakon/new/NEWSAIT/ADM/d01.rtf>

²¹ Уряд оновлює план дій по реформі децентралізації та ініціює новий етап змін, – Володимир Гройсман [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-onovlyuye-plan-dij-po-reformi-decentralizaciyi-ta-iniciyuje-novij-etap-zmin-volodimir-grojsman>

²² Децентралізація: новий етап. Основні завдання на період до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/10246#gallery-1>

²³ Проект Закону про створення, ліквідацію та зміну меж районів Полтавської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64801

²⁴ Проект Закону про зміну меж районів Чернігівської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64912

²⁵ Проект Закону про зміну меж районів Миколаївської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64918

²⁶ Проект Закону про зміну меж районів Сумської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64985

воградській області – 3 райони замість 21²⁷, Херсонській області – 4 райони замість 18²⁸, Івано-Франківській області – 3 райони замість 14, що є на сьогодні²⁹.

Недоліком зазначених вище законопроектів є відсутність чіткого економічного, соціального, демографічного й інших видів обґрунтування моделей запропонованих укрупнених районів. Не проаналізовано територіальну доступність віддалених населених пунктів до центрів запропонованих укрупнених районів, розташування територіальних представництв ЦОВВ. Окрім цього, зазначені вище законопроекти не передбачають внесення змін до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеві вибори». Ухвалення цих законопроектів призведе до формального укрупнення районів і не розв'яже проблемних питань дублювання повноважень між радами ОТГ, районними державними адміністраціями та районними радами. Суперечливим вбачається й положення законопроектів щодо виконання повноважень депутатами районних рад районів, що увійшли до складу укрупнених районів, до чергових місцевих виборів у складі районних рад центрів укрупнених районів, адже воно суперечить положенням Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Деякі області почали моделювання адміністративно-територіального устрою на районному рівні з широкого громадського та експертного обговорення³⁰. Так, у Запорізькій області створено обласну робочу групу з підготовки пропозицій щодо проекту законодавчого акта про удосконалення адміністративно-територіального устрою Запорізької області³¹. Створенню робочої групи передувало широке гро-

²⁷ Проект Закону про зміну меж районів Кіровоградської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64999

²⁸ Проект Закону про зміну меж районів Кіровоградської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65059

²⁹ Проект Закону про зміну меж районів Івано-Франківської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65268

³⁰ Експерти за «круглим столом» обговорили актуальні питання процесу децентралізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zor.gov.ua/content/eksperty-zakruglym-stolom-obgovoryly-aktualni-pytannya-procesu-decentralizaciyi?fbclid=IwAR2LFhuaxCLBvCyyUc84SJWDcyrOIZaodaEeOZNGQUCTLI_z0HUYmg6UIe01

³¹ Розпорядження голови Запорізької ОДА від 03.12.2018 № 635 «Про створення обласної робочої групи з підготовки пропозицій щодо проекту законодавчого акта про удосконалення адміністративно-територіального устрою Запорізької області» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zoda.gov.ua/article/85/rozporядzhennya-golovi-oblderzhadministratsiji.html?page=13>

мадське обговорення моделей реформування адміністративно-територіального устрою й організації управління на районному рівні, проведене в рамках реалізації проекту «Модель реформування адміністративно-територіального устрою та організації управління на районному рівні Дніпропетровської та Запорізької областей»³². Обговорення охопило всі 20 районів Запорізької області й дозволило узагальнити пропозиції представників рад ОТГ, районних державних адміністрацій, районних рад, інститутів громадянського суспільства щодо кількості та форматів майбутніх укрупнених районів, підходів щодо організації управління в цих укрупнених районах. Такий підхід є сприятливішим для впровадження адміністративно-територіальної реформи, адже формування нового районного рівня має враховувати не лише комплекс соціально-економічних показників, а й певні регіональні та місцеві особливості.

Актуальність розв'язання питання упорядкування районного рівня управління та чіткого розподілу повноважень між районними органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування ОТГ пов'язана насамперед із розв'язанням проблем формування бюджетів районів, у яких новоутворені ОТГ повністю охоплюють їх територію, та проблемами розподілу спільної власності територіальних громад таких районів.

З утворенням ОТГ, що повністю охоплюють територію певного району, районні ради втрачають джерела для фінансування та повноваження, проте немає правових підстав для припинення їх діяльності. У процесі функціонування ОТГ стикаються з тим, що на законодавчому рівні чітко не врегульовано розмежування повноважень між районними радами, районними державними адміністраціями та сільськими, селищними, міськими радами ОТГ в районах, територія яких переважно або повністю охоплена створеними ОТГ. Тут функціонують районна державна адміністрація та районна рада із відповідними видатками на їх утримання та виконавчі органи ОТГ. Розв'язання вищезазначених суперечностей щодо повноважень і ресурсів мають значно підвищити ефективність управління в районі.

³² Експерти НІСД взяли участь у круглому столі на тему «Модель реформування адміністративно-територіального устрою та організації управління на районному рівні Дніпропетровської та Запорізької областей» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/3181/>

Зі збільшенням кількості ОТГ збільшується й кількість районів, територія яких повністю або переважно охоплена утвореними ОТГ. Так, на початок 2019 р. в Україні територія 18 районів уже повністю охоплена утвореними ОТГ. В 144 районах територія на 50–99 % охоплена утвореними ОТГ, в 206 районах – на 1–49 %. Однак у 97 районах не утворено жодної ОТГ³³. В районах, територія яких повністю або переважно охоплена утвореними ОТГ, виникає ситуація, коли джерела, які формують районний бюджет цих районів, повністю переходять до бюджетів новоутворених ОТГ. Окрім цього, спільна власність територіальних громад таких районів повністю переходить до комунальної власності ОТГ.

У формуванні моделей нових укрупнених районів потрібно врахувати також ті ОТГ, що утворені територіальними громадами із суміжних районів. Тобто **за основу доцільніше брати не нині встановлені межі певних районів, а межі ОТГ, які утворені шляхом приєднання територіальних громад з інших районів**. Саме тому передумовою для реформування субрегіонального (районного) рівня має стати завершення роботи над доопрацюванням перспективних планів формування територіальних громад областей і затвердження їх в остаточній редакції. Станом на 11.01.2019 Уряд затвердив 23 перспективних плани формування територій громад областей, із них усього 7 стовідсотково охоплюють території відповідних областей³⁴. Вносячи зміни до перспективних планів формування територіальних громад областей, слід урахувати особливості впровадження освітньої, медичної та інших секторальних реформ. На підставі консультацій із представницькими органами місцевого самоврядування територіальних громад міст обласного значення та суміжних сільських, селищних громад, у перспективних планах формування територій громад областей треба передбачити можливість приєднання територіальних громад до міст обласного значення. В Методиці формування спроможних територіальних громад (2015 р.) слід визначити критерій щодо чисельності населення, яким має відповідати ОТГ, а також забезпечити подальше

³³ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування станом на 10 лютого 2019 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/378/10.02.2019_ukr.pdf

³⁴ Як регіони працювали у 2018 році над перспективними планами формування територій громад, – дані моніторингу Мікрорегіону [Електронний ресурс] – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/news/10468>

об'єднання територіальних громад тільки відповідно до перспективних планів територіальних громад областей і Методики формування спроможних територіальних громад.

1.3. Спротив децентралізації та оптимізація механізмів імплементації реформи

Аналіз досвіду децентралізації влади в Україні 2015–2018 рр. засвідчив наявність тенденцій певного спротиву реформі. По-перше, цей спротив дається взнаки на етапі ухвалення рішень, тобто просування та підтримки відповідних законопроектів у парламенті. Такий спротив можна назвати латентним, адже у переважній більшості випадків він не артикульований. По-друге, спротив може спостерігатися на етапі виконання рішень, ухвалених центральною владою. У цьому разі спротив може бути як латентним, так і відкритим. Найчастіше латентний спротив характеризує позицію органів влади обласного й районного рівнів, яка гальмує просування реформи, зокрема, у частині формування спроможних територіальних громад. Відкритий спротив трапляється за участі мешканців громад в умовах браку механізмів громадської участі, зокрема, низького залучення громадськості до обговорення рішень щодо оптимізації соціальної інфраструктури в процесі впровадження секторальної децентралізації.

Перший тип спротиву може свідчити про недостатню політичну волю до стрімкого впровадження реформи, зокрема, з огляду на брак консолідованої підтримки з боку депутатського корпусу. Так, політичні реалії та виклики територіальній цілісності наклали відбиток на спроможність Верховної Ради приймати рішення щодо конституційних змін у частині децентралізації влади. Показовим прикладом є законопроект № 8051 «Про засади адміністративно-територіального устрою», який не розглянуто у Верховній Раді України у першому читанні з часу його реєстрації у лютому 2018 року. Наслідком гальмування цих й інших нормативно-правових змін, які є ключовими для порядку денного реформи децентралізації, може стати обмежене розуміння очікуваних трансформацій балансу владних повноважень й адміністративно-територіального устрою. За таких обставин громади та місцеві еліти, представлені в органах державної влади і місцевого самоврядування, можуть відчувати брак передбачуваності змін або сумніватися у їх незворотності.

Вагомим засобом подолання такого типу спротиву реформі на першому етапі впровадження реформи стали адвокаційні кампанії за участі зацікавлених сторін – асоціацій органів місцевого самоврядування, профільних експертних установ, громадських організацій³⁵. Серед дієвих складових таких кампаній можна виділити обґрунтовані експертні пропозиції пріоритетних законопроектів до порядку денного Верховної Ради; прес-конференції з представленням результатів аналізу відповідних актуальних законопроектів; відкриті звернення асоціацій органів місцевого самоврядування до суб'єктів політики тощо.

Спротив реформі на етапі виконання рішень, ухвалених центральною владою, може віддзеркалювати як конкуренцію місцевих еліт за управлінські важелі, так і низьку спроможність мешканців громад впливати на хід реформи за допомогою цивілізованих методів громадської участі. **Насамперед ідеться про конкуренцію за інституційні та фінансові повноваження у процесі формування спроможних територіальних громад, що додатково загострюється з огляду на виклик «дублювання» функцій органів місцевого самоврядування ОТГ, з одного боку, та районних адміністрацій та районних рад, з іншого боку.** Так, унаслідок динамічного процесу формування ОТГ постала проблема фактичного дублювання їхніх функцій районною владою, зокрема у тих районах, де ОТГ покривають значні обсяги території району та їхні органи самоврядування успішно справляються зі своїми завданнями. Крім районного рівня, на першому етапі впровадження реформи децентралізації давалися взнаки політико-правові перепони на обласному рівні, зокрема на етапах надання обласними державними адміністраціями висновків щодо відповідності Конституції та законам України рішень громад про об'єднання й направлення таких рішень громад про об'єднання до ЦВК для призначення перших виборів.

Крім конкуренції місцевих еліт за управлінські важелі **вагомим чинником спротиву децентралізації влади на етапі впровадження відповідних рішень у життя можна назвати недостатнє залучення громадськості до практичного втілення реформи.** Насамперед ідеться про недостатню координацію зусиль місцевої влади для організації конструктивного діалогу між мешканцями під час обговорення добро-

³⁵ 5 законопроектів, які варто терміново прийняти для прискорення децентралізації / «Децентралізація». – 12.03.2018 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/news/8456>

вільного об'єднання громад, або про виклики, що постають у процесі впровадження секторальної децентралізації в умовах обмежених ресурсів для розвитку та забезпечення мешканців якісними й доступними послугами в ОТГ. Такий конструктивний діалог між мешканцями потрібен з огляду на потреби узгодження інтересів різних громад у складі ОТГ, а також з огляду на виклики, що постають у зв'язку з оптимізацією мережі соціальної інфраструктури. Наприклад, мешканці громад можуть демонструвати побоювання перспектив закриття бюджетних установ і підприємств і, як наслідок, втрати робочих місць³⁶. З одного боку, такі побоювання можна назвати наслідком браку поінформованості членів громад і посадових осіб, уповноважених упроваджувати реформу децентралізації. З іншого боку, вони можуть бути свідченням низького ресурсного потенціалу громад і сумнівів у спроможності впоратися з амбітними завданнями, що постають перед місцевим самоврядуванням.

На першому етапі впровадження реформи для мінімізації такого типу спротиву реформі було використано адвокаційні кампанії за участі профільних експертів, які вказували на потребу узгодити повноваження органів влади різних рівнів. Також було використано просвітницькі кампанії за участі Центрів розвитку місцевого самоврядування, включно із кампаніями щодо поширення успішного досвіду розв'язання типових проблем, із якими стикаються ОТГ у процесі свого становлення та впровадження секторальної децентралізації. Такі кроки вплинули на інформаційну політику та сформували підґрунтя для підготовки нормативно-правових змін для другого етапу реформи децентралізації.

На новому етапі реформи децентралізації, відповідно до Плану заходів Уряду з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 рр., що було ухвалено 23.01.2019, необхідно **оптимізувати механізми впровадження реформи**. Новий етап передбачає синхронізацію завершення формування ОТГ з одночасним формуванням нового районного поділу в масштабах держави, а також додаткову координацію обох процесів із продовженням упровадження секторальних

³⁶ Аналітичний звіт за підсумками міжрегіонального дослідження участі громадськості у процесах об'єднання та розвитку об'єднаних територіальних громад / за ред. Крупник А. С. – Одеса. – 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2016/11/Analitichniy-zvit-povniy.pdf>

реформ. Потрібно завершити формування базового рівня адміністративно-територіального устрою, що, у свою чергу, має стати підґрунтям для трансформації районного рівня влади. Визначення нової компетенції органів влади та самоврядування на районному та обласному рівнях дозволить заповнити інформаційний вакуум щодо цього питання й знизити рівень спротиву змінам завдяки їх зрозумілості та послідовності. Підготовка й ухвалення конституційних змін у частині децентралізації допоможе відкинути сумніви щодо незворотності реформи.

Завершення формування спроможних громад й утворення нових районів напередодні місцевих виборів 2020 року дозволить провести місцеві вибори 2020 року на новій територіальній основі й сформува-ти принципово нові органи самоврядування на базовому та районному рівнях.

Відповідно на старті другого етапу реформи треба виявити актуальні чинники спротиву та запропонувати адекватні способи запобігання їх подальшим проявам. Провідні демократичні держави, які сповідують принципи належного врядування та зацікавлені в підвищенні легітимності реформ, застосовують механізм повного циклу публічної політики³⁷. Він передбачає консультації із зацікавленими сторонами (відповідними професійними асоціаціями, профільними експертами та дослідниками, представниками громадського сектора) вже на етапі обговорення політичного порядку денного реформи, який пропонують суб'єкти політики. Такі змістовні консультації дозволяють не лише підвищити якість проєктів рішень, а й посилити легітимність пропонованих змін. І серед переваг механізму повного циклу публічної політики можна відзначити запобігання або мінімізацію спротиву реформам.

Повний цикл публічної політики в Україні не є обов'язковим механізмом підготовки та втілення реформ. Водночас його адекватність українським реаліям і практичні кроки для отримання переваг від його застосування визнано у Доповіді та Дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, що були підготовані Місією з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського парламенту

³⁷ Довідка щодо впровадження повного циклу публічної політики / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://itd.rada.gov.ua/PublicPolicy>

у 2002–2004 рр.³⁸ У Верховній Раді України з ініціативи спікера А. Парубія та за підтримки Європейського парламенту здійснюється підготовка законодавчого впровадження рекомендацій, підготовлених за результатами роботи Місії у 2015–2016 рр.

Застосування повного циклу публічної політики може дозволити запобігти й розв'язати проблеми на шляху просування такої комплексної реформи, як реформа децентралізації влади в Україні. Ключовим чинником мінімізації спротиву реформам у рамках повного циклу публічної політики можна назвати змістовні консультації органів влади із зацікавленими сторонами – уповноваженими представниками професійних й інших асоціацій, громадського сектора, профільних дослідницьких установ. Такі консультації дозволяють виокремити ризики на шляху досягнення цілей реформи пропонованими засобами, ідентифікувати чинники спротиву реформі в разі загострення означених проблем, а також окреслити шляхи запобігання або мінімізації потенційних проблем на шляху просування реформи. Додатковою перевагою цієї складової повного циклу публічної політики може стати мобілізація підтримки представників інституцій, що зацікавлені в реформі, а також кроки до узгодження позицій сторін, що мають альтернативні погляди на порядок денний реформи й прагнуть артикулювати свої пропозиції у цьому контексті.

Наступним етапом повного циклу публічної політики стає систематизація виявлених проблем і ризиків, що можуть актуалізуватися під час впровадження реформи, у вигляді так званої Зеленої книги (Green Paper), яка може містити характеристику потенційного спротиву пропонованим змінам. У Зеленій книзі представляють результати аналізу позицій зацікавлених сторін щодо мети реформи та способів її імплементації, а також потенційних досягнень і втрат відповідних зацікавлених сторін від реалізації пропонованої політики. Логічним продовженням повного циклу публічної політики стає верифікація ідентифікованих проблем і підготовка рішень, які пропонують у вигляді так званої Білої книги (White Paper). У цьому контексті йдеться як

³⁸ Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України / Місія Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського парламенту 2002–2004, – Вересень 2015 – лютий 2016 / Офіційний портал Європейського парламенту [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

про аналітичні матеріали, так і проекти нормативно-правових рішень у рамках пропонованої політики. Відповідно до логіки повного циклу публічної політики, етап підготовки Білої книги має передувати роботі над законопроектами в парламентських комітетах, парламентським слуханням і голосуванням на підтримку відповідних законопроектів.

Застосування повного циклу публічної політики має додаткові переваги для ініціювання та просування реформ у державах, що сповідують принципи багаторівневого врядування. У таких державах формування та впровадження публічної політики потребує участі органів державної влади та місцевого самоврядування різних рівнів, а також передбачає використання формалізованих процедур погодження інтересів різних суб'єктів регіонального розвитку³⁹. Використання механізму повного циклу публічної політики у такому контексті сприяє координації органів влади на кожному щаблі управління й дозволяє завчасно виявити потенційні суперечності між баченням пріоритетних напрямів у рамках комплексних реформ. У свою чергу, це підвищує ефективність взаємодії вертикалі органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Їхні цілеспрямовані та змістовні консультації із зацікавленими сторонами під час підготовки узгоджених проектів рішень дозволяють інституціалізувати форми взаємодії органів влади різних рівнів із групами інтересів⁴⁰.

Окреслені кроки слід уважати дієвим інституційним способом підвищити якість проектів рішень у рамках реформи, попередити проблеми на шляху їх впровадження та мінімізувати підґрунтя для спротиву пропонованим нормативно-правовим, адміністративним та фінансовим змінам. Застосування механізму повного циклу публічної політики дозволяє вже на початковому етапі реформи врахувати потенційні виклики, що стоять перед реформою, попередити та мінімізувати потенційний спротив ще у процесі прийняття рішень, а також вчасно ідентифікувати та пояснити випадки спротиву змінам на етапах моніторингу та оцінки впровадження реформи у демократичній державі.

З огляду на такі амбітні завдання нового етапу децентралізації влади в Україні **потрібно оптимізувати донесення актуального порядку денного реформи до максимально широкого кола зацікавлених сто-**

³⁹ Charter for Multilevel Governance in Europe / European Committee of the Regions. – 20/02/2014. Available at : <https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/MLG-charter.aspx>

⁴⁰ Eising, R. Multilevel Governance and business interests in the European Union // Governance. – 2004. – Vol. 17. – № 2. – P. 215–216.

рін, які з різних причин могли опинитися поза процесом підготовки рішень щодо змістовного наповнення нового етапу децентралізації влади. По-перше, до органів самоврядування місцевого, районного й обласного рівнів. Зокрема, треба прояснити питання щодо нових компетенцій цих органів державної влади та місцевого самоврядування (відповідно до актуальних проектів конституційних і законодавчих змін). Дотепер більшість подібних інформаційних кампаній проводили за підтримки міжнародних партнерів, і вони стосувалися вже ухвалених законодавчих рішень і практик впровадження цих рішень у життя. Очевидно, що на новому етапі реформи необхідні синергія зусиль держави, громадського сектора та міжнародних донорів, а також фокус уваги на змінах, що очікуються у 2019–2021 рр. По-друге, беручи до уваги вагому роль депутатського корпусу Верховної Ради України у втіленні реформи в життя, яка очікувано зросте протягом 2019 року з об'єктивних причин, слід підвищити рівень поінформованості народних депутатів про зміст ключових (і часто взаємопов'язаних) законопроектів, що входять до порядку денного нового етапу реформи, та про очікувану послідовність їх внесення на розгляд ВРУ.

Завчасне врахування перелічених викликів може зміцнити інституційний каркас держави в рамках багаторівневої моделі врядування, що формується на новому етапі реформи децентралізації.

Одним із фундаментальних принципів демократичного суспільства вважається **залучення громадськості до процесу прийняття управлінських рішень**. Участь громадськості в управлінні громадами сприятиме прозорості прийняття рішень, а також посилить відповідальність посадових осіб.

Відповідно до результатів соціологічних досліджень, станом на кінець 2018 року тільки близько третини населення України регулярно або рідко брали участь у зборах громади й інших громадських заходах протягом 2018 року, тоді як дві третини не долучалися до таких заходів через брак часу або відсутність зацікавленості. Кожен п'ятий громадянин готовий збирати підписи під зверненням до органів місцевого самоврядування, щоб вирішити місцеву проблему (19 %), проте половина (52 %) не готова піти навіть на такий крок⁴¹.

⁴¹ Опитування громадської думки для оцінки змін в обізнаності громадян щодо громадських організацій та їхньої діяльності / Підготовлено для проекту ENGAGE на замовлення PactInc. – 2018. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://dif.org.ua/uploads/pdf/15439902275aec4453ef5927.19702097.pdf>

Дані дозволяють зробити висновок про практику ігнорування громадянами наявних механізмів залучення до вирішення місцевих справ і мають стимулювати державних діячів до демонстрації зрозуміліших громадянам результатів від потенційної взаємодії з місцевою владою, зокрема, в частині спільного моніторингу й оцінки практичних результатів децентралізації влади.

Тому важливою складовою нового етапу реформи децентралізації стане підготовка та внесення до сесійної зали ВРУ законопроектів щодо дієвих механізмів громадської участі в політичному житті в державі. Очікуване розширення арсеналу механізмів громадської участі дасть позитивний результат, на який очікують реформатори, тільки за умови підвищення поінформованості та готовності громадян до того, аби брати відповідальність за зміни на місцях.

У свою чергу, активізація залучення громадян до впровадження рішень суб'єктами політики на центральному та місцевому рівнях дозволить знизити контраст між суспільними очікуваннями від реформи й інституційною спроможністю органів влади та самоврядування стрімко впроваджувати позитивні зміни⁴². Залучення громадян до змістовного обговорення змін, що стоять на порядку денному нового етапу реформ, й очікуваних наслідків дозволить запобігти або мінімізувати спротив під час впровадження реформи в життя.

1.4. Місцеві вибори та розвиток регіональних партійних проектів у контексті децентралізації

На початку впровадження реформи децентралізації чимало експертів висловлювали побоювання щодо її можливого негативного впливу на цілісність країни. Серед загроз називали: послаблення центрального керівництва держави внаслідок передачі частини керівних повноважень і фінансів на місця; посилення регіональних еліт і ще більший рівень «феодалізації» окремих регіонів; поява місцевого автономізму й розвиток сепаратизму (особливо в районах компактного проживання національних меншин); зниження ефективності управління внаслідок

⁴² Опитування громадської думки для оцінки змін в обізнаності громадян щодо громадських організацій та їхньої діяльності / Підготовлено для проекту ENGAGE на замовлення PactInc. – 2018. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://dif.org.ua/uploads/pdf/15439902275aacc4453ef5927.19702097.pdf>

низького кваліфікаційного рівня місцевих управлінців і високого рівня корумпованості й клієнтизму місцевих еліт, що сприятиме зростанню серед населення невдоволення українською державою як політичним суб'єктом загалом; поглиблення розривів у соціально-економічному розвитку регіонів. Слід зауважити, що ці страхи багато у чому були пов'язані з попереднім складним досвідом відносин центру й регіонів, а також з історією анексії АРК та організацією Російською Федерацією на Сході України квазідержавних утворень «ДНР» і «ЛНР» (чому, зокрема, посприяли окремі представники місцевих еліт).

Місцеві вибори 2015 року також додали чимало підстав для сумнівів. Нагадаємо, що за підсумками виборчої кампанії до органів місцевого самоврядування на рівні обласних і районних рад, а також у рада міст обласного значення, крім парламентських партій, потрапили 80 непарламентських партій (усього участь у виборах взяли 142 партії). Ці непарламентські партії, у свою чергу, можна розділити на кілька категорій. Перша з них – це партії загальнонаціонального рівня, які отримали представництво в більшості регіонів України й потрапили до багатьох обласних рад («УкрОП», «Наш край», Аграрна партія України, ВО «Свобода») або отримали досить значні результати переважно на рівні міст обласного значення та районних рад («Партія простих людей Сергія Капліна», політична партія «Громадський рух «Народний контроль», «Громадянська позиція», «Сила людей», Народна партія). Проте переважна більшість інших загальнонаціональних партій мали досить скромні досягнення, а їх «представники» часто у власних біографіях були зазначені як безпартійні. Це могло свідчити не так про участь партій у виборах, як про надання ними власних брендів для місцевих кандидатів, які за нової виборчої системи не могли висуватися інакше як від партії.

До окремої категорії слід віднести партії, що досягли значного успіху тільки в певних регіонах, переважно на районному рівні. Це такі партії: ВО «Черкашани» (Черкаська обл.), партія «За конкретні справи» (Хмельницька обл.), «Волонтерська партія України» (Харківська обл.), «Партія місцевого самоврядування» (Херсонська обл.), Народний Рух України, «Українська Галицька партія» та Конгрес українських Націоналістів (західні області), «Прогрес» (Рівненська обл.), «Воля народу» (Сумська обл.), «КМКС» Партія угорців України та Єдиний Центр (Закарпатська обл.). Такий результат для деяких з названих партій (таких, як Народний Рух України, «Українська Галицька

партія» та Конгрес Українських Націоналістів) був пов'язаний з їхньою структурною та фінансовою слабкістю, низькою популярністю. Проте більшість партій із цієї групи все ж таки можна вважати суто регіональними проектами, чії амбіції із самого початку не виходили за межі певних областей. Ці партії використовували, й досить успішно, місцеві еліти як спосіб входження в систему управління регіоном. Так, у Закарпатській області в 11 з 13 районних рад депутатів перші місця на виборах посіли саме такі непарламентські партії, а в Березівському районі вони посіли 1-ше, 2-ге, 3-тє та 4-тє місця, посунувши єдину парламентську партію, що взагалі потрапила до цієї райради – «Блок Петра Порошенка «Солідарність» – на 5-тє місце.

Загалом, атомізація партійного поля у 2015 році більшою мірою була властива Одеській, Житомирській, Хмельницькій, Київській і західним областям України. Меншою мірою – Луганській, Донецькій і Миколаївській областям.

Причиною такого успіху регіональних партійних проектів у 2015 році стало впровадження пропорційної системи виборів до більшості місцевих рад, що зробило політичні партії єдиним можливим інструментом потрапляння місцевих еліт до представницьких органів влади в регіонах. Сприяла цьому також очевидна криза після Революції Гідності багатьох загальнонаціональних партійних проектів.

Після початку впровадження реформи децентралізації, однією з базових складових якої є перерозподіл частини керівних повноважень і фінансів із центру до регіонів і громад, логічно було очікувати ще більшого зростання чисельності й впливовості регіональних партійних проектів. Проте сталося навпаки.

Реформа децентралізації влади не тільки підвищила значущість місцевих громад і привабливість місцевих рад депутатів для представників регіональних еліт. **Напередодні проведення президентських та парламентських виборів у 2019 році зросла зацікавленість в ОТГ і загальнонаціональних політичних сил.** Гостра боротьба за владу в столиці підвищила зацікавленість парламентських партій у розширенні свого представництва й впливу в регіонах. Як наслідок – парламентські партії, володіючи значно більшими, ніж місцеві партійні проекти, фінансовими й організаційними ресурсами, розширили своє представництво в місцевих радах депутатів. Регіональна еліта також місцями віддала перевагу належності до тієї чи іншої політичної сили національного масштабу.

23 грудня 2018 року відбулися вибори до 78 місцевих рад (зі 123, до 45 вибори були перенесені у зв'язку з введенням воєнного стану). Були обрані 1649 депутатів місцевих рад різного рівня. Вибори проводили до міських рад міст районного значення (за пропорційною системою виборів) і сільських та селищних рад (за мажоритарною системою). Також було обрано 9 міських голів, 15 голів селищних рад і 53 голови сільських рад. За результатами, із 47 політичних партій, які брали участь у виборах, тільки 28 партій отримали своє представництво в радах різного рівня. Сукупно 7 парламентських партій взяли 54,91 % мандатів депутатів різного рівня (одна парламентська партія «Воля народу», яка сформувала у ВР України VIII скликання депутатську групу, участь у виборах брала, але не успішно). Самовисуванці сільських і селищних рад, де вибори відбуваються за мажоритарною системою, отримали ще 22,39 % представницьких мандатів (із них 92,41 % безпартійні). Інші мандати розподілили позапарламентські партії. З них партії, які можна визначити як суто регіональні (орієнтовані на отримання представництва тільки в одній-двох сусідніх областях), всього 5 – «Українська Галицька партія» (Львівська та Тернопільська області), партія «Нові обличчя» (Київська обл., Бородянський р-н), партія «Рідне місто» (Полтавська обл.), партія «За конкретні справи» (Хмельницька обл.) та ВО «Черкащани» (Черкаська обл.). Цю останню політичну партію варто окремо відзначити, оскільки вона, порівнюючи з іншими регіональними партіями, досягла найкращих результатів. ВО «Черкащани» провело своїх представників до двох селищних рад і 15 (з 24) сільських громад. У багатьох із цих рад ВО «Черкащани» посіло перше або друге місце за кількістю отриманих мандатів. Окремо також слід зупинитися на «Українській Галицькій партії», яка виступає як регіональний проект, що спрямував свою діяльність на Львівську, Тернопільську, Хмельницьку та Івано-Франківську області. Проте в амбіціях партії – розширення своєї діяльності. Це історія спроби побудувати партію та її зростання з регіонів (аналогічна до історії сходження парламентської партії «Самопоміч»). Також цю партію не можна вважати особистим проектом когось із регіональних політиків. Натомість інші з названих партій є саме індивідуальними проектами з обмеженими регіональним виміром намірами та ресурсами.

«Повернення» загальнонаціональних партійних проектів у регіони актуалізує питання: чи здатні ці партії адекватно представляти інте-

реси місцевих громад, чи є вони зорієнтованими на захист інтересів регіонів і чи сприятимуть подальшому просуванню реформи децентралізації?

Сьогодні фактично всі обрані депутатами представники загальнонаціональних політичних партій є місцевими мешканцями та членами місцевих партійних осередків. Це спонукає до висновку, що як мінімум реформа децентралізації позитивно впливає на політичні партії в Україні загалом, стимулюючи великі партійні проекти до розвитку власної регіональної мережі, що позбавляє їх такого традиційного для українських партій недоліку, як майже абсолютна столичність. Чи виявляться здатними місцеві партійні осередки впливати на загальнонаціональну діяльність своїх партій, чи залишаться тільки об'єктом впливу центрального керівництва – це питання майбутнього. Проте, виходячи з логіки й досвіду партійного будівництва в інших демократичних країнах, цей процес впливу з часом усе більше ставатиме двостороннім. Зростання значущості регіонального представництва визначатиме й політику партій на загальнонаціональному рівні, що, у свою чергу, сприятиме розвитку регіонів і місцевого самоврядування. Також уже на сучасному етапі створюється канал лобіювання місцевими депутатами через свої партії інтересів громад.

Разом із тим слід зазначити, що досвід виборчої кампанії 2015 року свідчить про збереження в Україні ризику розвитку протилежного сценарію – посилення регіональних партійних проектів як інструменту автономізації місцевих еліт. Такий сценарій може реалізуватися в разі різкого послаблення центрального керівництва країни чи гострої кризи легітимності вищих органів влади (на зразок подій кінця 2013-го – початку 2014-го рр.). Структура влади, яка створюється (у тому числі) впроваджуваною реформою децентралізації, передбачає баланс повноважень і прав володіння економічними ресурсами між центральною та місцевою владами. Проте посилення соціально-економічних і самоврядних можливостей громад створює запобіжник розвитку автономістських тенденцій на регіональному рівні.

1.5. Перспективи прискорення об'єднання громад

Проміжним результатом першого етапу реалізації реформи самоврядування стало співіснування двох типів самоврядування базового рівня в рамках унітарної держави. Водночас 6851 (62,5 %) місцева (сіль-

ська, селищна, міська) рада дотепер не долучилася до процесу добровільного об'єднання й далі перебуває під юрисдикцією районних державних адміністрацій. 18 % території України не охоплено перспективними планами громад областей, затвердженими Урядом. Перспективний план формування територій громад Закарпатської області не готовий взагалі. Тільки 18 районів із наявних 488 повністю покрито ОТГ. Налічується 96 (20 %) районів, де не створено жодної ОТГ. Станом на початок 2019 року у 145 районах ОТГ охоплюють понад половину площі відповідного району. Також існує практика формування ОТГ у межах кількох районів (уже є 44 таких ОТГ). Загалом 31 % мешканців, які проживають на 62,5 % території України, не мають можливості скористатися послугами спроможного місцевого самоврядування базового рівня.

Два відмінні типи самоврядних громад – ОТГ і громади, які не долучилися до процесу добровільного об'єднання територіальних громад протягом 2015–2018 рр., – відрізняються за критеріями надання доступних і якісних публічних послуг та місцевого розвитку. А. Ткачук, якого заслужено називають одним із натхненників актуальної реформи децентралізації влади в Україні, відзначає виклик «зростаючого розриву між новою децентралізованою Україною та старою ієрархічною»⁴³. Цей виклик стосується ключової мети реформи децентралізації – встановлення демократичної та ефективної системи багаторівневого управління в масштабах усієї держави. Постає питання про глибину розбіжностей між спектрами повноважень, ресурсів і відповідальності двох типів територіальних громад, а також про відбиток, який накладає їх співіснування на завдання зміцнення державності й стимулювання демократичних перетворень в Україні.

До старту реформи децентралізації в Україні була обмежена інституційна та фінансова спроможність базового рівня місцевого самоврядування виконувати свої повноваження, як це передбачено у Європейській хартії місцевого самоврядування. Зокрема, обмежено застосування принципу субсидіарності, який передбачає передачу керівних повноважень на рівень, що є максимально наближеним для споживачів публічних послуг за умови дотримання належних стандартів їх надання.

⁴³ В НІСД відбувся круглий стіл на тему: «Децентралізація влади: як зберегти успішність в умовах нових викликів?» / Офіційний сайт НІСД. – Київ. – 14 грудня 2018. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/3211/>

Відповідно до Хартії, яку Україна ратифікувала у 1997 році, «місцеве самоврядування означає *право і спроможність* органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення». Відповідно до статті 140 Конституції України, «місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні та міські ради та їх виконавчі органи».

На практиці місцеве самоврядування базового рівня стикалося з цілим комплексом викликів, несумісним із завданнями виконання самоврядних і делегованих повноважень на належному рівні. Винятком можна було назвати міста обласного значення, фінансовий потенціал яких дозволяв органам місцевого самоврядування здійснювати свої повноваження на належному рівні. Переважна ж більшість органів місцевого самоврядування базового рівня демонструвала низьку ресурсну спроможність виконувати самоврядні та делеговані повноваження. Так, станом на березень 2014 року в Україні було приблизно 12 тис. місцевих рад, у приблизно 6 тис. із них чисельність мешканців становила менше як 3 тис. осіб, причому у 4809 з них чисельність населення становила менше ніж 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менше за 500 осіб. У більшості з них не було утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, були відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо⁴⁴.

Відповідно, одним із ключових завдань першого етапу реформи децентралізації було створення належних інституційних і фінансових умов для підвищення спроможності органів місцевого самоврядування базового рівня виконувати самоврядні й делеговані державою функції, відповідно до принципу субсидіарності. Досягнення цієї амбітної мети передбачало консолідацію органів місцевого самоврядування базового рівня з метою створення спроможних територіальних громад, із широкими повноваженнями, відповідним ресурсним забезпеченням і чітко окресленою відповідальністю перед громадою та державою. Спроможною територіальною громадою було визначено тери-

⁴⁴ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

торіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема, у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці⁴⁵.

Горизонтальний вимір структури управління сільською або міською громадою, яка ще не долучилася до процесу формування спроможних громад, представлений відповідною сільською або міською радою, головою та виконавчим комітетом ради. До вертикального виміру структури управління сільською громадою на рівні району входить районна рада та районна державна адміністрація (РДА). З одного боку, РДА є складовими вертикалі державної виконавчої влади; відповідно, вони уповноважені впроваджувати державну політику й підпорядковуються обласним державним адміністраціям у відповідній частині своїх повноважень. З іншого боку, РДА уповноважені виконувати рішення демократично обраних районних рад, які уповноважені представляти спільні інтереси територіальних громад, що входять до складу відповідних районів. Це відбувається з огляду на відсутність виконавчих комітетів районних рад; натомість районні ради делегують функції виконання своїх рішень РДА у відповідних районах⁴⁶.

Таким чином, питання надання публічних послуг мешканцям таких територіальних громад перебувають під повною юрисдикцією відповідних РДА. Наприклад, відділи освіти районних державних адміністрацій відповідальні за забезпечення освітніми послугами мешканців громад, що дотепер стоять осторонь процесу формування ОТГ, тоді як функції виконавчих комітетів сільських і селищних рад у сфері освіти є обмеженими. Так, відповідно до статті 66 Закону України «Про освіту» № 2145-VIII від 5 вересня 2017 року, який набув чинності 28 вересня 2017 року, сільські та селищні ради відповідають за забезпечення доступності дошкільної та початкової освіти, а за фактичне

⁴⁵ Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України 08.04. 2015 № 214 / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>

⁴⁶ Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство. – Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 80 с.

управління мережею навчальних закладів і поліпшення їх діяльності відповідають відділи освіти районних державних адміністрацій. Такі територіальні громади не можуть виступати в ролі засновників освітніх округів, які формуються в рамках проведення реформи шкільної освіти й передбачають зміну системи управління освітою з урахуванням освітнього напрямку секторальної децентралізації. Вони мають значно менше можливостей для надання якісних і зручних адміністративних послуг з огляду на відсутність інституційних механізмів створення ЦНАП. Відповідно, мешканці таких громад і далі звертаються до РДА у разі виникнення відповідних потреб. Аналогічно обмежена управлінська здатність органів місцевого самоврядування територіальних громад, які не відповідають критеріям спроможності, задоволення потреб мешканців в інших сферах, зокрема у сфері медицини, культури тощо.

Крім обмежених інституційних і фінансових можливостей для надання якісних та доступних публічних послуг своїм мешканцям **територіальні громади, які не залучено до процесу формування спроможних громад, мають обмежений перелік інструментів для стимулювання місцевого розвитку.** Зокрема, вони не мають права подавати проектні заявки на щорічний конкурс від Державного фонду регіонального розвитку. Їхні місцеві бюджети не включено до прямих міжбюджетних відносин із Державним бюджетом. Вони не здобули права на отримання землі сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність.

Таким чином, внесок таких територіальних громад у сегмент розвитку людського капіталу є обмеженим, а здатність органів самоврядування базового рівня виконувати власні й делеговані повноваження, як це передбачено Європейською хартією місцевого самоврядування, є незадовільною.

Натомість ОТГ отримують більше повноважень і ресурсів, якими розпоряджаються громади через самоврядну структуру управління⁴⁷. Внаслідок проведення перших виборів в ОТГ відбувається форму-

⁴⁷ Andreas Umland (ed.). Ukraine's Decentralization: Challenges and Implications of the Local Governance Reform after the Euromaidan Revolution. – Stuttgart: Ibidem-Verlag, 2019.

Maryna Rabinovych, Anthony Levitas, Andreas Umland. Revisiting Decentralization After Maidan: Achievements and Challenges of Ukraine's Local Governance Reform // Kennan Cable, no. 34, 2018. Available at : www.wilsoncenter.org/publication/kennan-cable-no-34-revisiting-decentralization-after-maidan-achievements-and-challenges

вання органів місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси своїх мешканців й отримують розширені повноваження та відповідальність щодо надання громадянам послуг та управління місцевим розвитком у чинному правовому полі. Основні управлінські важелі – у голови та ради ОТГ, яка формує свій виконавчий комітет, до складу якого також входять (за посадою) старости в разі формування радою ОТГ старостинських округів. Голова ОТГ та рада ОТГ підпорядковуються тільки відповідній громаді, тоді як держава зобов'язана забезпечувати нагляд за законністю їхніх рішень. Старости звітують перед виборцями та перед радою ОТГ.

ОТГ мають прями відносини з Державним бюджетом і широкий арсенал джерел надходжень до своїх місцевих бюджетів. Поліпшене ресурсне забезпечення дозволяє ОТГ розширити спектр своїх повноважень, включно із повноваженнями у сферах дошкільної та середньої шкільної освіти, первинної медичної допомоги, надання адміністративних послуг, утримання доріг місцевого значення, утилізації сміття, землевпорядження й архітектурно-будівельного контролю, формування безпечного життєвого простору та стимулювання місцевого розвитку. Так, ради ОТГ можуть створювати власні органи управління освітою, медициною, архітектурою та правопорядком. Це дозволяє формувати системи відповідних публічних закладів і нести відповідальність за якісне надання відповідних послуг.

Наприклад, відповідно до статті 66 Закону України «Про освіту» № 2145-VIII від 5 вересня 2017 року, ради ОТГ, як і районні та міські, мають право засновувати заклади освіти, реорганізовувати й ліквідувати їх, забезпечують доступність дошкільної та середньої освіти для всіх громадян, що проживають на відповідній території, та вживають заходів для забезпечення потреби в дошкільній і позашкільній освіті, а також забезпечують і фінансують підвезення учнів і педагогічних працівників до закладів початкової й базової середньої освіти і у зворотному напрямі⁴⁸. ОТГ можуть бути засновниками центрів надання адміністративних послуг. Для виконання цих й інших повноважень ОТГ отримують передбачені законодавством державні трансферти для забезпечення громадян доступними та якісними базовими послугами.

⁴⁸ Огляд законодавства у сфері освіти щодо повноважень й обов'язків органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/182/%D0%BE%D1%81%D0%B2%D1%96%D1%82%D0%B0.pdf>

гами, розширений арсенал податкових надходжень і переходять до прямих відносин із Державним бюджетом.

ОТГ отримали розширені можливості для ініціювання й участі у формуванні стратегій свого розвитку та їх втілення шляхом реалізації програм і проектів місцевого розвитку відповідно до Державної стратегії регіонального розвитку – 2020 та регіональних стратегій. Для виконання місцевих стратегій розвитку ОТГ отримали можливості подавати заявки до Державного фонду регіонального розвитку. ОТГ можуть засновувати комунальні підприємства, а також отримувати землі сільськогосподарського призначення державної власності в комунальну власність.

ОТГ виходить з-під юрисдикції РДА у відповідних сферах і ставить під питання функцію представлення спільних інтересів громад у районних радах. Спектр функцій, які на практиці виконують районні ради та РДА, звужується, хоча нормативно-правові рамки, що регулюють їх діяльність, відображають ці зміни неповною мірою. На практиці РДА здійснюють управління тільки тими громадами, які ще не об'єдналися; районні ради ухвалюють районні бюджети, в рамках яких відбувається фінансування розвитку й надання публічних послуг тільки для таких громад. Водночас є низка функцій, які не передано на рівень ОТГ; зокрема, районні ради уповноважені здійснювати оцінку земель за межами населених пунктів, затверджувати схему планування території району та детальну схему забудови територій за межами населених пунктів.

Отже, станом на початок 2019 року в унітарній Україні громадяни однієї держави отримують на базовому рівні самоврядування відмінні можливості з огляду на різну управлінську спроможність територіальних громад виконувати самоврядні та делеговані державною повноваження.

У цьому контексті слід зазначити, що актуальні рішення Президента й Уряду свідчать про консолідовану політичну волю надати нового імпульсу процесу об'єднання територіальних громад. Відповідно до Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року, який було затверджено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.04.2017 № 275-р, «питома вага кількості місцевих рад, які об'єдналися у спроможні територіальні громади, в загальній кількості місцевих рад базового рівня» має становити 100 % до 2020 року. Нового імпульсу цьому завданню було надано 5 грудня 2018 року під час

III Форуму об'єднаних громад, коли Президент і Прем'єр-міністр анонсували старт другого етапу реформи децентралізації, ключовою метою якого є проведення місцевих виборів у 2020 році на новій територіальній основі. Вже 6 грудня 2018 року Президент підписав Указ «Про додаткові заходи щодо забезпечення реформ із децентралізації влади» (№ 412/2018)», відповідно до якого Кабінету Міністрів України було доручено «вжиття у встановленому порядку заходів щодо надання державної підтримки для завершення до 2020 року формування та утворення спроможних територіальних громад по всій території України». У свою чергу, 6 грудня 2018 року Прем'єр-міністр В. Гройсман анонсував нову хвилю реформи децентралізації, що передбачає ухвалення змін до Конституції щодо децентралізації місцевого самоврядування, підвищення спроможності територіальних громад, поліпшення їх економічного розвитку, розвиток місцевої демократії, зокрема законодавче врегулювання питання проведення місцевих референдумів⁴⁹. Серед ключових складових другого етапу реформи – завершення процесу формування об'єднаних територіальних громад у масштабах держави та створення спроможних районів, що передбачає зміну повноважень органів влади на районному рівні та меж районів як одиниць адміністративно-територіального устрою.

Поетапне підвищення інституційної та фінансової спроможності органів місцевого самоврядування якісно та ефективно надавати розширений перелік публічних послуг в Україні відбувається завдяки консолідації державної та міжнародної підтримки секторальних реформ в Україні.

Ідеться про організаційну, експертну та фінансову підтримку реформи з боку міжнародних організацій (Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи, Світового банку, Організації економічного співробітництва та розвитку, Європейського банку реконструкції та розвитку, Європейського інвестиційного банку), проектів міжнародної технічної допомоги та провідних демократій світу (Європейського Союзу, США, Канади та інших країн). Значну роль відіграють Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку «U-LEAD з Європою»; Експертна підтримкаряду-

⁴⁹ Гройсман анонсував нову хвилю децентралізації на 600 днів / Укрінформ. – 05.12.2018. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2594463-grojsman-anonsuvav-novu-hvilu-decentralizacii-na-600-dniv.html>

вання та економічного розвитку (EDGE); Спільна програма ПРООН та ООН Жінки; швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» (DESPRO); проект «Партнерство для розвитку міст» (ПРОМІС / PLEDDG); проект ПРООН/ЄС «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду»; Програма «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE); Програма Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні» тощо. Завдяки цим й іншим проектам український Уряд отримує експертні висновки вітчизняних і міжнародних експертів щодо реалізації реформи децентралізації (зокрема, тематичні доповіді Організації економічного співробітництва та розвитку)⁵⁰.

Одним із показових свідчень консолідації зусиль держави та міжнародних партнерів України можна назвати функціонування інтегрованої платформи Ради донорів із питань децентралізації, що передбачає чітку й послідовну координацію зусиль Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіону), з одного боку, та всіх міжнародних партнерів, які фінансують і впроваджують програми та проекти реформи місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні, з іншого. До структури Ради донорів із питань децентралізації входить низка робочих груп, які працюють за чітко окресленими напрямками, разом із напрямками адміністративних, комунальних послуг, освіти, безпеки тощо. Кожна з робочих груп відстежує прогрес упровадження реформи за відповідним напрямком й оцінює результати впроваджуваних змін за логікою Матриці результатів упровадження децентралізації в Україні⁵¹.

Двадцять третього січня 2019 року Кабмін затвердив план заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 рр., до якого увійшло 7 основних завдань, зокрема затвердження нової територіальної основи для діяльності органів влади на рівні громад (затвердження територій громад усіх областей); максимальне сприяння

⁵⁰ Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні. – OECD Publishing, Paris. Available at: <https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/9789264301481-uk#page1>

⁵¹ Матриця результатів упровадження децентралізації в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://donors.decentralization.gov.ua/uploads/admin/donors_senate/file_uk/files/58eb8e2c6783ec045d924a23/CRF_for_reporting_Minregion_ukr.pdf

добровільному об'єднанню й приєднанню, особливо до міст обласного значення; затвердження нової територіальної основи для діяльності органів влади на рівні районів (моделювання адміністративно-територіального устрою районного рівня. Відповідно до документа, першим основним завданням другого етапу реформи є затвердження нової територіальної основи для діяльності органів влади на рівні громад і районів. Необхідно завершити формування перспективних планів формування ОТГ, які повністю (на 100 %) охоплюють території кожної з областей і дотримуються офіційних методичних рекомендацій Уряду.

Основним законодавчим стимулом для досягнення цієї мети може стати удосконалення й спрощення процедури затвердження перспективних планів, відповідно до законопроекту № 9441 «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (щодо перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей)». Згідно з чинним Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», перспективні плани затверджують обласні ради, які в деяких випадках демонструють не так пріоритетність представлення спільних інтересів відповідних територіальних громад, як політичні амбіції депутатського корпусу. З огляду на такі реалії у цьому урядовому законопроекті пропонується надати право затверджувати перспективні плани формування ОТГ тільки Кабінету Міністрів України.

Водночас треба винести на розгляд депутатського корпусу (у першому читанні) проект закону «Про засади територіального устрою» (№ 8051), який конкретизує функції та критерії формування громад і районів відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади від 1 квітня 2014 року. Поданий Урядом законопроект № 8051 «Про засади адміністративно-територіального устрою» передбачає існування трирівневої моделі управління, де перший базовий рівень – це громада (в основі – місто, або селище), другий – субрегіональний (район) і третій – регіональний (область). Відповідно до затвердженого КМУ плану заходів із реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 рр., після ухвалення цього закону передбачено розгляд проекту закону про затвердження адміністративно-територіального устрою України, імплементація якого потребуватиме внесення змін до Конституції.

Розділ 2. УТВЕРДЖЕННЯ ЛОКАЛЬНОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ ЯК ОСНОВА СТАЛОСТІ ГРОМАД

2.1. Роль територіальних громад у формуванні сучасного соціального капіталу

Зміни, що відбуваються в останні десятиріччя в економічній і суспільно-гуманітарній сферах у глобальному вимірі, суттєво модифікують середовище й умови, у яких відбувається регіональний і локальний розвиток, чинники та закономірності цього розвитку.

Під впливом тенденцій глобалізації відбувається «розмивання» значущості національних економічних систем і розвиваються транснаціональні мережі співпраці, в національні та регіональні практики імплантуються інтернаціональні складові постіндустріального суспільства й економіки, що призводить до значних інституційних розривів між сферами суспільного життя, секторами економіки, соціальними групами, територіями тощо. Економічні процеси нерідко набувають властивостей «екстериторіальності», оскільки вони набагато сильніше залежать від обміну матеріальними, фінансовими, а все частіше – й людськими та інтелектуальними ресурсами з транснаціональними партнерами, ніж від комунікацій на місцевому рівні. Ресурсний потенціал територій в умовах глобалізації вже не є ані безумовною перевагою (зростають технічні й організаційні можливості «викачування» ресурсів), ані перешкодою (зростають можливості залучення ресурсів ззовні) для розвитку території. Відповідно, поняття конкуренції за ресурси набуває нових вимірів і гостроти саме для локальних спільнот.

Зрушення, що відбуваються у процесах суспільного виробництва в процесі становлення цифрової та мережевої економіки у рамках Четвертої промислової революції, видозмінюють саме розуміння сутності та співвідношення цінності ресурсів місцевого розвитку. Різко зростає

функціональна автономність виробничих суб'єктів. З'являються нові ресурси, завдяки поширенню частки інформаційної складової у створенні навіть традиційних товарів і послуг суттєво змінюється їхня вартість. Отже, змінюються засади конкуренції, яка у «традиційних» економіках відіграє роль основного регулятора міжсекторальних і міжтериторіальних ресурсних потоків.

У традиційній організації виробництва територіальному розташуванню факторів виробництва, переробних потужностей і ринків збуту належала значна роль. Це забезпечувало й високий рівень прив'язки інституційних систем до територій, а отже – територіальної ідентичності⁵² основних соціальних груп. Сучасна мережева економіка, що приходиться на зміну агломераціям⁵³, прискорює розмивання *територіальної ідентичності бізнесу*. Оскільки через зміну специфіки продукту та процесів виробництва географічна віддаленість значно слабше впливає на рівень трансакційних витратків, побудова інституційних форм взаємодії не спирається на критерій територіальної наближеності контрагентів, і мережеві зв'язки дедалі частіше опосередковують усталені відносини поза межами регіону. Зниження трансакційних витрат внаслідок інфраструктурних інвестицій веде до вирівнювання продуктивності місцевих ресурсів, а відтак – і до інвестування у їх залучення до виробничих процесів, проте конкретна локація цього залучення залежить від додаткових чинників. Тобто регіон може ставати як «слизьким», так і «липким» для ресурсів (термінологія дослідників ОЕСР)⁵⁴.

Так само сучасні тренди посилюють індивідуальну мобільність. Через уніфікацію професійних навичок працівник стає значно вільнішим у виборі сектора економіки, у якому застосовується його людський капітал, а розвиток комунікаційної інфраструктури суттєво спрощує прийняття відповідних рішень. Зростання загального рівня доходів і зниження альтернативних витрат на переміщення, які зазвичай зіставлялися з можливим вигрaшем від зміни місця проживання,

⁵² Тут і далі ідентичність ми трактуємо у класичному розумінні – як усвідомлену належність суб'єкта до певної (зокрема, територіальної) спільноти та відповідної системи інституційних відносин.

⁵³ Florax R. J. G. M., Plane D. F. Fifty Years of Regional Science. – Springer-Verlag Berlin Heidelberg – 2004. – С. 166.

⁵⁴ OECD Regional Outlook 2011. Building Resilient Regions for Stronger Economies. – OECD Publishing, 2011. – P. 204–205.

полегшують процес зміни територіальної локації суб'єкта. Відтак послаблюється й *індивідуальна територіальна ідентичність*, що призводить до динамізації складу місцевих громад і посилює ризики втрати людського капіталу.

Отже, притаманна «традиційним» підходам до територіального розвитку пріоритетність інвестування у розвиток інфраструктури де-факто часто приносить результати, протилежні бажаним, спрощуючи відплив ресурсів і поляризуючи простір на урбанізовані економічні центри й маргіналізовану периферію. Навіть навпаки – вищі трансакційні витрати через гіршу транспортну доступність відіграють для певних локальних ринків роль своєрідного «тарифного захисту», що на певний час може бути сприятливим для місцевого розвитку⁵⁵. До того ж утримання сучасної інфраструктури, якщо попит на її послуги є незначним, становить фактично додатковий «податок» на економічну активність, що підвищує вартість ведення бізнесу на цій території та/або суттєво обтяжує бюджети місцевих громад⁵⁶.

Практикою доведено, що позитивний ефект розвитку транспортної інфраструктури для регіону розкривається тільки за наявності певних позитивних екстерналій – потенційних (невичерпаних) можливостей економії на масштабах, утворення мереж⁵⁷. Як зазначають дослідники, важливими чинниками є також наявність гарантованих стандартних умов ведення бізнесу, місцева вартість факторів виробництва, відсутність локальних фінансових обмежень, додаткових позаекономічних ризиків тощо⁵⁸, організаційної побудови бізнесу та можливостей формування локальних і трансрегіональних мереж і кластерів, які дозволяють оптимізувати використання наявних ресурсів у процесі технологічного циклу (відбувається транснаціональний трансфер технологій залежно від зміни їх граничної норми віддачі)⁵⁹. Проте найголовнішим чинником, безперечно, є здійснення інвестицій, що забезпечують

⁵⁵ Florax R. J. G. M., Plane D. F. Fifty Years of Regional Science. – Springer-Verlag Berlin Heidelberg. – 2004. – P. 187–188.

⁵⁶ Florax R. J. G. M., Plane D. F. Fifty Years of Regional Science. – Springer-Verlag Berlin Heidelberg. – 2004. – P. 179.

⁵⁷ Building Competitive Regions: Strategies and Governance. – OECD Publishing, 2005. – P. 53.

⁵⁸ Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth. – OECD Publishing, 2009. – P. 132.

⁵⁹ OECD Regional Outlook 2011. Building Resilient Regions for Stronger Economies. – OECD Publishing, 2011. – P. 112.

поліпшення якості людського капіталу⁶⁰. Відтак, як констатують фахівці ОЕСР, проекти розбудови «фізичної» інфраструктури можуть мати сенс там, де їй бракує особливо гостро відчувається громадянами. Як тільки базові потреби задоволені, увагу в цих громадах слід сконцентрувати на проектах, що сприятимуть зростанню регіональної продуктивності та конкурентоспроможності⁶¹.

Таким чином, загальним глобальним трендом є поєднання двох взаємосуперечливих трендів у розвитку територій. З одного боку, процеси транснаціоналізації «розмивають» територіальну ідентичність як на інституційному, так і на індивідуальному рівнях, визначають **першість уніфікованих, «космополітичних» ідентифікаційних практик**⁶², які мають насамперед функціональний, а не територіальний характер. З іншого, автономізація розпорядників ключових ресурсів підвищує вагу індивідуальних мотивацій поведінки, які диктуються особливостями їхньої ідентичності й за визначенням реалізуються на певній конкретній території. У макроекономічному вимірі оптимізація використання ресурсів територій на основі уніфікованих практик містить ризики обмеження доступності ресурсів наявними ієрархічними виробничими вертикалями. Формується так звана «пастка недорозвиненості». Не володіючи знанням локального рівня, вертикально інтегрована структура або держава (у разі надання спрямованих із Центру державної допомоги чи промислових інтервенцій) не враховують локально-специфічні ринкові недосконалості та екстерналії, особливості місцевих інститутів, а отже, обмежені у здатності мобілізувати місцевих акторів⁶³. Між тим, як згадувалося вище, за мережевого характеру, притаманного сучасному виробництву, **оптимальне залучення ресурсів територій потребує формування локальних регіон-специфічних мереж, гнучко адаптованих до територіальних композицій ресурсів.**

Наразі постає завдання досягнення комплементарності глобальних змін, які зумовлюють конкуренцію за ресурси та ринки, та змін на рівні

⁶⁰ OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies. – OECD Publishing. – Paris, 2016. – P. 142.

⁶¹ Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні. – OECD Publishing, Paris, 2018. – P. 189.

⁶² Степико М. Т. Українська ідентичність: феномен і засади формування : монографія / М. Т. Степико. – Київ : НІСД, 2011. – С. 4.

⁶³ OECD Regional Outlook 2011: Building resilient regions for Stronger Economies, OECD Publishing, 2011. – P. 208.

локальних спільнот, у рамках яких формуються мотивації до фокусування на ендогенних активах⁶⁴ і повнішого продуктивного залучення локального потенціалу. Посилюючи ендогенну складову розкриття потенціалу зростання кожного регіону, активізація локальних спільнот спроможна збалансувати тренди екзогенізації, що диктуються логікою глобалізації – це особливо важливо для малих відкритих економік, якою є й Україна.

Щоб досягти успіху, **політика розвитку має бути забезпечена відповідним інституційним інструментарієм**: відповідальними управлінськими структурами, усталеними практиками правозастосування та управління, самоорганізацією громад, належною самоідентифікацією їх членів тощо⁶⁵. Зокрема, дослідження 169 регіонів ЄС показало, що саме якість місцевого врядування є ключовим чинником ефективності політики згуртованості та використання структурних фондів ЄС⁶⁶.

За таких умов **визначальним завданням інституційного розвитку стає становлення системи інститутів, які забезпечують безпосередній зв'язок між розвитком територіальної спільноти як цілого та суб'єктів, які функціонують на цій території**. Оскільки базовою цінністю для будь-якого суб'єкта є його збереження та постійне відновлення шляхом розвитку, логічним є висновок, що в економічному вимірі ця цінність знаходить вияв у базовій довгостроковій потребі забезпечення *економічних умов* безперервності й цілісності існування суб'єкта, або розширеного самовідтворення, що відбувається в рамках конкретного інституційного середовища. Останнє забезпечує функціональну визначеність суб'єкта в процесі розширеного відтворення господарської системи, яку доречно описувати із застосуванням терміна *«соціальний капітал»*, що трактується як сукупність норм, правил й організацій, що дозволяють соціальним групам і суспільству організувати своїх членів для вирішення спільних завдань⁶⁷ (по суті, це є еквівалентним поняттю «інституційна система»). У підсумку соціаль-

⁶⁴ OECD Regional Outlook 2011: Building resilient regions for Stronger Economies, OECD Publishing, 2011. – С. 34.

⁶⁵ Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth, OECD Publishing, 2009. – Р. 112.

⁶⁶ Rodriguez-Pose A., Garcilazo E. (2013). Quality of Government and the Returns on Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions. – OECD Regional Development Working Papers, OECD Publishing. – Paris, 2013.

⁶⁷ Буркинський Б. В. Соціальний капітал: сутність, джерела та структура, оцінка / Б. В. Буркинський, В. Ф. Горячук // Економіка України. – 2013. – № 1. – С. 69.

ний капітал забезпечує *ідентифікацію* суб'єкта як носія людського капіталу в соціальному просторі – тобто визначення його відносин з основними соціальними групами та віднесення до певних із них, що тягне за собою прийняття певних зразків поведінки. Іншими словами, соціальний капітал у сучасному суспільстві виконує украй важливу роль – перетворення суб'єктності на ідентичність. Функціональна визначеність у рамках територіальної спільноти, роль якої відіграє громада, формує територіальну ідентичність. Дж. Маклін застосовує для опису такої ідентичності термін «відчуття належності до громади» (*sense of community*), що, на його думку, є ключовою ознакою громадянського суспільства⁶⁸.

Вихідним у формуванні територіальної ідентичності є зв'язувальний (binding) соціальний капітал (за класифікацією Р. Патнема⁶⁹), який складається з відносин між групами, що поєднані тісно, проте на ситуативних, по суті, ірраціональних засадах (переважно за місцем народження). Такий капітал може створювати первинні передумови для спільної діяльності, що спирається на спільність ментальності, культури, вузьколокальних інтересів (наприклад, щодо благоустрою невеликого населеного пункту), проте можливості оптимізації трансакційних витрат саме на засадах застосування зв'язувального локального соціального капіталу (вибір контрагентів на принципах земляцтва) вельми обмежені.

Тому подальший розвиток територіальної ідентичності має відбуватися на основі об'єднавчого соціального капіталу (bridging social capital), який базується на відкритих мережах і поєднує людей різних соціальних груп на основі «слабких» взаємозв'язків, що формуються ними вже свідомо на раціональних засадах. Такі гнучкі зв'язки значно ефективніші у поєднанні дій учасників великих диференційованих соціальних груп, зокрема – територіальних спільнот (громад), поширенні інформації, яка сприяє зниженню трансакційних витрат. Такі зв'язки є предметом інституційної конкуренції, яка забезпечує раціональність побудови соціальних груп, унаслідок цього об'єднавчий соціальний капітал є значно продуктивнішим у формуванні синергетичного ре-

⁶⁸ Маклін Дж. Громадянське суспільство: свобода у новому тисячолітті / Дж. Маклін // Громадянське суспільство як здійснення свободи: центрально-східноєвропейський довід / за ред. А. Карася. – Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 1999.

⁶⁹ Putnam R. D. Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community / Robert D. Putnam. – N.-Y.: Simon and Schuster. –2000.

сурсу, доступ до якого він надає членам спільноти. Довіра є первинною у генезі мереж, побудованих на основі соціального об'єднавчого капіталу, й лежить в основі формування останнього. Ця довіра, у свою чергу, є результатом функціонування локальної інституційної системи, яка забезпечує довіру до влади, спроможність членів спільноти вплинути на зміну умов власного існування, можливості вступати в комунікації та кооперацію.

Причому чим розвиненішою (інституційно складнішою) є громада, тим більшу роль у визначенні ідентичності її членів відіграватиме об'єднавчий соціальний капітал. Члени патріархальних громад мають вищу територіальну ідентичність, проте на основі зв'язувальних чинників. Ці громади значно менш ефективні в забезпеченні власного розвитку – і значно більшою є ймовірність, що їхні члени, які досягають прогресу у власному розвитку, втрачатимуть територіальну ідентичність.

А отже, принципової важливості набуває забезпечення органічного переходу від переважаючого зв'язувального – до переважаючого об'єднавчого локального соціального капіталу, тобто формування територіальних громад на основі раціональних свідомих рішень їхніх членів і вибору інститутів громади в інституційній конкуренції з іншими варіантами функціональної самоідентифікації.

Складність відтворювальних потреб громади диктує й складність поняття «місцевий розвиток», яке описує еволюцію середовища існування громади, адаптивну щодо еволюції відтворювальних потреб її членів – побутових, екологічних, суспільно-комунікаційних, інформаційних, культурних, естетичних тощо. Фахівці ОЕСР виокремлюють три головних виміри, які формують відчуття добробуту. Перший – поліпшення ефективності та якості базової соціальної інфраструктури – шкіль, закладів охорони здоров'я, доріг і публічного транспорту. Другий – адаптація стратегій місцевого економічного розвитку для поліпшення якості життя (для прикладу, створення умов для розвитку туризму не лише залучає приїжджих, а й поліпшує умови життя місцевих жителів). Третій – залучення спільнот до регіонального планування та визначення пріоритетів, що забезпечуватиме врахування інтересів усіх груп локальної спільноти⁷⁰.

На думку дослідників, повноцінною слід уважати територіальну ідентичність, яка поєднує емоційну (відчуття емоційної єдності з пев-

⁷⁰ OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies. – OECD Publishing. – Paris, 2016. – P. 190.

ною територією, або патріотизм), когнітивну (самовіднесення до певної спільноти й усвідомлення її правил) і поведінкову (вмотивованість до дії в межах цієї спільноти) складові⁷¹. Така територіальна ідентичність фіксує ресурсний потенціал на території громади, що наперед актуально для людського капіталу. Крім того, як виявлено соціологічними дослідженнями, розвинена локальна ідентифікація індивідів сприяє вираженості їхньої громадянської ідентичності. В умовах суспільної нестабільності локальна ідентичність може навіть частково компенсувати втрату інших важливих соціальних ідентичностей⁷².

Соціальний капітал, який базується на локальній ідентичності, вмотивовує комунікації та співпрацю, що забезпечують ефективне залучення місцевого потенціалу й розкривають у такий спосіб місцеві конкурентні переваги. Наочним прикладом є координація дій щодо використання туристичного чи рекреаційного потенціалу територій. Причому така співпраця може бути навіть зміщена у площину нересторованих видів діяльності, тоді її координація цілком покладається на специфічний соціальний капітал таких територій. Загалом наявність потужної мережі неформальних відносин є важливою частиною соціального капіталу та сприяє динамізму й адаптивності локальних спільнот до потреб і можливостей розвитку. «Горизонтальні» неформальні контакти між функціонерами та між ними й представниками ділової та громадянської спільнот можуть спростити імплементацію місцевих інституційних особливостей у стандартизовані управлінські рутини, а в ситуаціях інституційної недосконаlosti – допомогти уникнути інституційних «пасток» і правових колізій на основі неформальних домовленостей. Проте, якщо неформальні відносини (а вони зазвичай базуються на з'єднувальному соціальному капіталі на кшталт родинних чи сусідських зв'язків, корупційної пов'язаності тощо) переважають над формалізованими прозорими інститутами з відкритим доступом, відбувається втрата ефективності сполучної складової соціального капіталу громади, з відповідними негативними наслідками для ідентичності її членів і перспектив розвитку спільноти. Відтак відкриті партисипативні інститути визнаються ключовим чинником

⁷¹ Котенко Я. Локальна ідентичність як умова розвитку об'єднаних територіальних громад (навчальний модуль) / Ярослав Котенко. – Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – С. 8–9.

⁷² Там само. – С. 23.

інституційної спроможності розкриття локального потенціалу розвитку та подолання міжтериторіальної нерівності⁷³.

Функціональне включення у відтворювальні процеси на локальному рівні є необхідною, проте не завжди достатньою умовою формування локальної ідентичності. Мірою розвитку процесів автономізації суб'єктів, про які йшлося вище, дедалі більшого значення набуває також спроможність суб'єктів *приймати рішення* щодо розв'язання питань, важливих для оптимізації умов їхнього відтворення на локальному рівні. Це виводить на порядок денний формування умов *інклюзивного розвитку*, під яким зазвичай розуміють залучення основних соціальних груп спільноти як до отримання переваг від розвитку, так і до участі у прийнятті рішень⁷⁴. Автори К. Бос і Дж. Гупта виділяють такі складові інклюзивного розвитку на місцевому рівні:

- а) справедливий розподіл вигод розвитку та рівних можливостей;
- б) економічні можливості для місцевих жителів щодо створення продуктивних робочих місць;
- в) організація громадської участі;
- г) охорона навколишнього середовища;
- д) спроможність адаптивного пом'якшення потрясінь існування шляхом динамічного залучення широкого спектра ресурсів спільноти⁷⁵.

Наявність дієвих демократичних механізмів забезпечення участі членів громади в управлінні нею є важливим елементом становлення та відтворення локальної ідентичності⁷⁶. Як зазначає М. Розумний, «загальною метою політики ідентичності є комунікативна цілісність локальної спільноти, її суб'єктність, здатність *формувати й відтворювати спільні уявлення, норми і цінності, приймати спільні рішення і досягати спільних цілей* (курсив наш. – Авт.)»⁷⁷.

⁷³ Barca, F. An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations. – Brussels, 2009.

⁷⁴ Inclusive Development [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=Ehttp://www.hiproweb.org/fileadmin/cdroms/Handicap_Developpement/www/en_page61.html

⁷⁵ Bos K., Gupta J. Inclusive Development, oil extraction and climate change: a multilevel analysis of Kenya / K. Bos, J. Gupta // International Journal of Sustainable Development&World Ecology. – № 23:6. –2016. – P. 482–492 – P. 484.

⁷⁶ Степико М. Т. Українська ідентичність: феномен і засади формування : монографія / М. Т. Степико. – Київ : НІСД, 2011. – С. 76.

⁷⁷ М. М. Розумний Політика ідентичності: основні завдання та механізми реалізації. – Київ, 2011. Режим доступу : www.niss.gov.ua/.../files/polyt_ident-e871d.pdf

Отже, використання засад інклюзивності дає можливість поєднати постійно суперечливі цілі територіального вирівнювання (яке демотивує громади щодо власного розвитку й усталює патерналістські очікування, неефективне в розкритті локального потенціалу ефективності⁷⁸) та територіального розвитку (що апріорі припускає наявність рівних можливостей, проте не рівних умов існування для будь-яких територій). Відтепер територіальний розвиток може спрямовуватися і врегульовуватися громадою так, щоб забезпечувати найкращий ефект для поліпшення якості життя. Зі свого боку, сформована ідентичність оформлює абстрактні прагнення щодо підвищення якості життя у конкретні інтереси, мету, цілі й мотивації, що віддзеркалюють функціональну визначеність членів громади. Через засновані на усталеній ідентичності послідовність дій і довіру відбувається поширення та систематизація інформації, яка ідентифікує позитивні практики, забезпечує навчання цих практик і генерує на локальному рівні відповідне знання як основу інституційного удосконалення розвитку громад⁷⁹.

Інституційні інновації руйнують «пастки» периферійності, які могли тривалий час гальмувати розвиток територій. Формування власних механізмів відтворення інститутів дозволяє скоригувати наявні інституційні практики, які досить часто були централізовано нав'язані регіону (громаді), не мали достатньої ефективності щодо реалізації локального ресурсного потенціалу та закріплювали ієрархічні відносини «Центр-периферія». Наразі створюються можливості для повноцінного включення в обіг товарів і послуг, доступних тільки в рамках конкретної території («товарів локальної колективної конкуренції» в широкому розумінні, разом із факторами виробництва як товарами), пропозиція яких регулюється місцевою владою засобами локального інституційного середовища⁸⁰.

Територіально орієнтований підхід, що обстоюється на європейському рівні, передбачає спеціальні інституційні механізми для підтримання діалогу між публічним і приватним секторами, академічними

⁷⁸ OECD Regional Outlook 2011. Building Resilient Regions for Stronger Economies. – OECD Publishing, 2011. – P. 211.

⁷⁹ Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth. – OECD Publishing, 2009. – P. 112.

⁸⁰ Building Competitive Regions: Strategies and Governance. – OECD Publishing, 2005. – P. 68.

та навчальними інститутами, недержавними організаціями на основі громад. ОЕСР також виступає за те, щоб підходи до національного зростання були територіально-специфічними, а секторальні політики мають бути узгоджені зі специфічними локальними економічними, соціальними та екологічними умовами⁸¹.

Між тим сприйнятливість до інституційних інновацій значною мірою залежить від якості локального людського та соціального капіталу, який спроможний перебрати на себе управління ресурсами, що випадають із поля впливу ослабленої ієрархічності «Центр-периферія». Щоб перетворитись на рушій локального розвитку, інституціалізація в громаді має досягти певного рівня, який забезпечуватиме утворення внутрішніх мереж – і утвердження на цій основі цілісної локальної ідентичності, яка зробить територію «липкою» для ресурсів. Ризик полягає в тому, що до досягнення цього рівня громада проходить етап «слизькості» для ресурсів, коли зростання інституційної спроможності окремих груп включатиме їх у простір загальної інституційної конкуренції, що може прискорювати відплив ресурсів, насамперед людських. Тому території зі щільнішими мережами соціального капіталу є успішнішими з погляду реалізації потенціалу розвитку в сучасній глобалізованій економіці⁸².

Підсумовуючи, зазначимо, що формування дієвого соціального капіталу на локальному рівні як основи локальної ідентичності забезпечується на основі інституційної досконалості локальних громад, яка передбачає:

- становлення довіри всередині громади й відповідальності її членів перед майбутнім поколінням, що впливає з *усвідомлення регіональної ідентичності*;
- досягнення стабільності та інтегрованості громади в забезпеченні її повсякденного функціонування та розвитку, що досягається *інклюзивністю розвитку громади*;
- дієздатність органів самоврядування, виконавчих інститутів, їхню спроможність до програмування та стратегування, що забезпечується *ефективним управлінням громадою*.

⁸¹ Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth. – OECD Publishing, 2009.

⁸² OECD Regional Outlook 2011. Building Resilient Regions for Stronger Economies. – OECD Publishing, 2011. – P. 82).

А отже, й оцінювання ефективності політики територіального розвитку, зокрема реформи децентралізації в Україні, може здійснюватися саме з погляду критерію її впливу на інституційну досконалість територіальних громад, здатності будувати соціальний капітал регіону на основі розвитку мережевих зв'язків.

2.2. Реалізація цілей децентралізації в Україні в контексті становлення локальної ідентичності

Реформа децентралізації відбувається в Україні у вельми складних умовах високих системних ризиків зовнішнього та внутрішнього походження. Одним з основних внутрішніх ризиків є глибока інституційна криза. Розвиток подій довкола виборів Президента України 2019 року засвідчив, що наростання цієї кризи, на жаль, досі не зупинено.

Генеza інституційної кризи в Україні пов'язана насамперед із кризою ідентичностей. Під впливом як глобальних трендів, так і накопичених внутрішніх суперечностей, політичних катаклізмів тощо відбуваються різкі зміни соціальної структури, переформатування економічних відносин, що веде до «розмивання» інституційних рутин, а відтак – руйнування або ослаблення багатьох усталених інститутів. Це ускладнило ідентифікацію поведінки представників багатьох соціальних груп і структур бізнесу з певними інституційними моделями, викликало падіння рівня довіри до влади.

Додаткові ризики в сучасних умовах виникають для локальної ідентичності. Генеza цих ризиків пов'язана як із загальносвітовими трендами посилення гетерогенності територій, так і зі специфічними для України чинниками. Зокрема, виклики для локальної ідентичності формують:

- продовження процесів урбанізації та «вимивання» сільського населення, що видозмінює інституційний «профіль» міських поселень і послаблює базис ідентичності мешканців сільських територій;
- значні диспропорції місцевих ринків праці, що активізує вплив із праценадлишкових регіонів;
- потужні обсяги зовнішньої трудової міграції;
- компактне розміщення внутрішньо переміщених осіб (насамперед це стосується підконтрольних районів Донецької, а також

Харківської та Запорізької областей) – це потребує реідентифікації членів громад-реципієнтів переселенців.

За таких умов традиційні ретроспективні культурно-етнічні чинники територіальної ідентичності стають недостатніми. Мають формуватися нові чинники, завдяки яким суб'єкт відчуватиме свою єдність із територією, громадою, орієнтовану на міжпоколінську перспективу.

Як було показано в попередньому підрозділі, вихід із кризи ідентичностей має полягати в цілеспрямованій відбудові інституційної системи. Посилюється важливість формалізованих інститутів, які формують нові рутини у явному вигляді – законів і підзаконних актів, угод, меморандумів тощо, а також офіційних організацій, які забезпечують функціонування усталених процедур. Проте не менш важливим засобом консолідації суспільства та формування ідентичностей базових груп є вкорінення інститутів суспільного діалогу, можливостей громади впливати на прийняття рішень, деформалізації демократичних процедур⁸³.

Критична ситуація, що складається з людським капіталом в Україні та спричиняється до зниження продуктивності його використання й наростання трудової еміграції, вимагає першочергової уваги до складових інституційного середовища, які сприятимуть зміцненню соціального капіталу. Це середовище має забезпечити мотивацію до удосконалення людського капіталу (навчання, перенавчання, збереження та зміцнення здоров'я), його продуктивної реалізації у процесі суспільного виробництва, сприяти зміцненню локальної ідентичності власників людського капіталу (що має мотивувати їх до продуктивної діяльності та послабити міграційні інтенції), закладати підґрунтя до формування та розширення бізнес-мереж.

Результати дослідження чинників та особливостей територіального розвитку, викладені в попередньому підрозділі, дають підстави вважати, що реформа децентралізації, яка здійснюється в Україні, спроможна ефективно протидіяти інституційній кризі, започаткувати тренд інституційної реконсолідації суспільства завдяки відновленню ідентичностей на засадах їх локалізації.

Об'єднання громад і розширення їхніх повноважень і фінансових можливостей створюють необхідні умови для становлення складових

⁸³ Степико М. Т. Українська ідентичність: феномен і засади формування : монографія / М. Т. Степико. – Київ : НІСД, 2011. – с. 148.

соціального капіталу шляхом формування нових мереж «слабких» зв'язків у рамках об'єднаних громад. Як свідчить поширення практики міжмуніципальної співпраці, такі зв'язки мають тенденцію до розширення за межі громад. Децентралізація сприяє повнішому розкриттю локального потенціалу, що, поряд з іншим, веде до створення нових робочих місць, підвищення продуктивності праці, посилення капіталізації локальних ресурсів.

На основі забезпечення змістовної та дієвої взаємодії членів громад формується мотивація до встановлення усталених мережевих зв'язків, розширюються можливості залучення та відтворення людського капіталу на місцевому рівні. Різко прискорюється формування ідентичності членів громад, як у рамках їхньої активності в органах самоорганізації (локальна ідентичність), так і як власників людського капіталу, який реалізується на території громади (функціональна ідентичність). Поліпшуючи якість середовища життєдіяльності, місцеві громади формують матеріальні передумови для розвитку соціального капіталу. Зокрема, локальний благоустрій створює умови для міжособистісних комунікацій, поліпшення якості надання послуг вивільняє час і зусилля для спілкування, поліпшення якості доріг і транспортних комунікацій розширює рамки спільнот, об'єднаних комунікаціями та взаємодією.

Слід звернути увагу на важливу системну роль децентралізації в протидії тінізації економіки України. Як засіб інституційної модернізації децентралізація удосконалює локальні інституційні системи, роблячи їх адаптивними до структури локальних ресурсів, а відтак – оптимізуючи використання останніх. Між тим генеза тіньової економіки в Україні пов'язана з присвоєнням тіньовим бізнесом так званої перехідної ренти, джерелом якої є продукт, що виробляється ресурсами національної економіки, проте не охоплюється чинними інститутами перерозподілу, а отже, «приватизується» суб'єктами, які спроможні здійснювати опортуністичну поведінку, користуючись асиметрією розподілу економічної влади⁸⁴. Інституційні зміни, що відбуваються в процесі децентралізації, відновлюють контроль над використанням локальних ресурсів, згоргаючи можливості отримання перехідної ренти й конвертуючи її у легальний факторний дохід, перерозподілений на користь локальних спільнот. Детінізація, а отже – декорумпізація, що

⁸⁴ Жаліло Я. Тіньова економіка як «інституційна пастка» на шляху економічної модернізації» // Економічна теорія. – 2018. – № 2. – С. 22–40.

зумовлені децентралізацією, відіграють важливу роль у підвищенні довіри на горизонтальному рівні громад і на вертикалях «громада – Центр».

На описаних вище засадах подолання пасток периферійності децентралізація також веде до підриву домінування олігархічної моделі економічного устрою. Інституційні механізми горизонтальної співпраці знижують залежність громад від олігархічних вертикалей; може посилюватися конкуренція (і конкурентоспроможність) із боку територіальних громад за локальні ресурси (людські, аграрні, рекреаційні тощо). Якщо громада здебільшого й не спроможна перебрати на себе контроль над вертикально організованими бізнесами (тим більше, це часто економічно недоцільно), вона може вплинути на перерозподіл результату від використання локальних ресурсів, перерозподіливши на свою користь частину олігархічного надприбутку.

Між тим пряма загроза для тіньового бізнесу й олігархічних ієрархій, що створюється децентралізацією, може бути важливим мотиватором гальмування цього процесу або ж спроб його «адаптації» під потреби наявних корупційно-тіньових еліт.

Децентралізація справедливо може вважатися однією з найбільш «людиноцентричних» реформ, що здійснюються в Україні. На основі зміцнення спроможності громад у стислі строки відбувається якісне поліпшення найближчого середовища життєдіяльності людей, спроможності реалізувати їхні прагнення до якісних освіти, медицини, культури, соціального захисту. Таке поліпшення відіграє важливу системну роль для консолідації суспільства. Оскільки в добу поширення прагматизму люди схильні довіряти насамперед власним оцінкам, якість надання основних публічних послуг виступатиме основним критерієм оцінки ними якості місцевої влади (самоврядування)⁸⁵, а через неї – і якості влади в країні загалом. Якісні публічні послуги зміцнюють легітимність політики, що проводиться державою, а отже, є підґрунтям проведення системних реформ, зокрема тих, які мають «непопулярний» характер.

Щорічний моніторинг соціальних змін в українському суспільстві, щякий проводить Інститут соціології НАНУ, демонструє складність і суперечливість процесу відновлення довіри в місцевих громадах. Так,

⁸⁵ OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies. – OECD Publishing. – Paris, 2016. – с. 228.

у 2017 році на тлі значної недовіри до основних органів, що репрезентують державу (71,7 % опитаних зовсім і переважно не довіряли прокуратурі, 75,1 % – судам, 74,0 % – Президентові, 83,5 % – Верховній Раді, 80,3 % – Уряду України), рівень недовіри до місцевих органів влади (за методикою опитування до них належать і органи місцевого самоврядування) становив «тільки» 51,5 %⁸⁶. Проти 2013 року рівень довіри до більшості політичних структур, а також до ЗМІ помітно знизився, натомість довіра до місцевих органів влади більш ніж подвоїлася (з 13,8 до 27,9 %) (рис. 1). Практичне започаткування реформи децентралізації з 2015 року відчутно вплинуло на прискорення зростання довіри до місцевої влади. Проте збереження стабільно високої недовіри в громадах, завдяки якому «сальдо» довіри досі є негативним, свідчить, на нашу думку, саме про низький рівень локальної ідентичності й недостатню інклюзивність територіального розвитку, через які значна частина членів територіальних громад ще не включена до локальних інституційних систем.

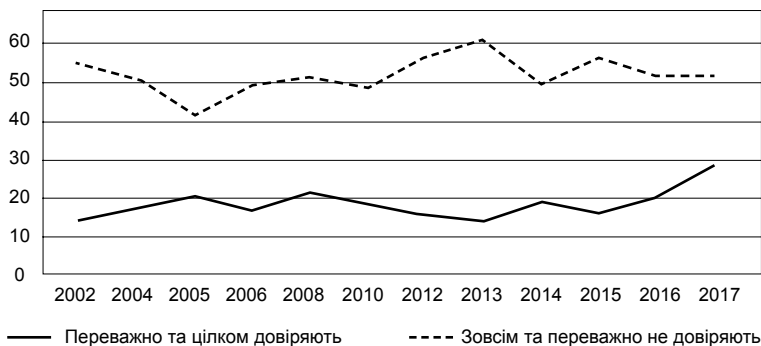


Рис. 1. Динаміка довіри до місцевих органів влади в Україні, %

Джерело: Інститут соціології НАН України⁸⁷

⁸⁶ Паращевін М. Результати національних щорічних моніторингових опитувань 1992–2017 рр. // Українське суспільство. Моніторинг соціальних змін. – Вип. 4 (18). – Київ: Інститут соціології НАН України, 2017.

⁸⁷ Паращевін М. Результати національних щорічних моніторингових опитувань 1992–2017 рр. // Українське суспільство. Моніторинг соціальних змін. – Вип. 4 (18). – Київ: Інститут соціології НАН України, 2017. – С. 519.

За даними Четвертого всеукраїнського муніципального опитування, проведеного Міжнародним республіканським Інститутом (IRI) серед мешканців обласних центрів України у січні – лютому 2018 року⁸⁸, стрімко зросла частка осіб, які вважають, що справи у *їхньому місті* йдуть у правильному напрямі. У 2018 році вона сягнула 38 % проти 30 % у 2017-му. Між тим частка тих, хто вважає, що справи в *Україні* йдуть у правильному напрямі, залишилась критично низькою – до 16 %, хоча й зросла з 13 % рік тому. Хоча на той час вже два роки тривало економічне зростання, переважна більшість опитаних вважали, що економічна ситуація в країні у 2017 році погіршилася. Відтак ефект економічного зростання та реформи децентралізації закономірно відбиваються у змінах середовища існування громадян, поліпшуючи їхні настрої, проте це поки що не вкладається в цілісну картину змін в країні.

У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленій Кабінетом Міністрів України 01.04.2014, метою формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади визначено створення і підтримку повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Спираючись на це визначення, як головні цільові групи, для яких насамперед має відчуватися ефект утворення ОТГ, традиційно розглядаються:

- пересічні мешканці території (для яких розширюються можливості благоустрою територій: дороги, комунальна інфраструктура тощо);
- споживачі послуг установ, що фінансуються з місцевих бюджетів (освіта, охорона здоров'я, надання адміністративних послуг, комунальні підприємства – завдяки їхній ефективнішій роботі);
- організації громадянського суспільства (відбувається розширення можливостей реалізації громадських ініціатив, контролю над діяльністю місцевої влади).

У розрахунку саме на цих бенефіціарів, як правило, вибудовується

⁸⁸ Режим доступу : http://ratinggroup.ua/getfile/279/municipal_survey_2018_final_ua.pdf

політика розвитку самих громад, а також політика підтримки ОТГ з боку держави. Як наслідок, процеси децентралізації й об'єднання громад сконцентровані на «житлово-комунальній» проблематиці, довкола неї вибудовуються й аргументи на користь об'єднання. **Бізнес, а загалом – економічно активне населення громади як таке, наразі об'єктивно не є цільовими групами реформи децентралізації.**

У результаті за значного розширення повноважень громад у сферах, які стосуються соціального забезпечення, їхні спроможності у формуванні сприятливого бізнес-середовища є вельми обмеженими. Основна частина доходів місцевих бюджетів формується на основі розщеплення податків, ставки яких і механізми адміністрування визначаються на центральному рівні. Отже, бракує самостійності місцевих громад у визначенні джерел власного ресурсного забезпечення. Значне відставання секторальної децентралізації (зокрема, у сферах надання послуг, суттєвих для ведення бізнесу, як-от електро- та газопостачання) призводить до того, що громада ще може знайти джерело фінансування конкретного проекту, проте без підтримки засобів регіональної політики вищих рівнів не спроможна організувати потрібні рішення на секторальному рівні, які дозволили б оптимізувати реалізацію цього проекту⁸⁹. Тривалим було зволікання з переданням ОТГ контролю над землями, що перебувають за межами населених пунктів, через що наразі розпорядження ними загальмоване необхідністю проведення інвентаризації.

Вельми жорстко централізованим є розподіл бюджетних коштів, що спрямовуються на підтримку місцевого розвитку. Показовим став процес остаточного доопрацювання проекту Державного бюджету на 2019 рік. Порівнюючи з поданим Урядом законопроектом, народні депутати зменшили видатки Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) з 9,1 млрд до 7,7 млрд грн, натомість відновили субвенцію на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій (4,8 млрд грн), яка розподіляється в ручному режимі. Власне, й розподіл коштів Державного фонду регіонального розвитку апріорі є централізованим вже тому, що цей «фонд», по суті, є тільки статтею в Державному бюджеті. Незважаючи на конкурсні принципи фінансування, в останні роки спостерігається посилення адміністративного

⁸⁹ Нова регіональна політика для нової України : аналіт. доп. / Я. А. Жаліло, В. І. Жук, О. Ю. Снігова [та ін.]; за заг. ред. Я. А. Жаліла. – Київ : Інститут суспільно-економічних досліджень, 2017.

втручання в його діяльність. Зокрема, експерти ОЕСР висловлюють занепокоєність щодо змін в управлінській практиці ДФРР, які свідчать про потенційне обмеження автономії субнаціонального рівня у встановленні пріоритетів політики розвитку⁹⁰. Вони полягають у введенні до складу Комісії з розгляду проектів народних депутатів, а також у запровадженні секторальних квот для 40 % коштів ДФРР.

За даними проведеного ULEAD дослідження⁹¹ функціонування ДФРР у 2015–2017 рр., переважна більшість проектів, які фінансував фонд, стосувалися комунальної та соціальної інфраструктури. Більшість сфер, що мають прямий вплив на підвищення конкурентоспроможності регіонального бізнесу, залишилися поза увагою. Логічним негативним наслідком замкнення більшості проектів на розв'язання локальних завдань є їхня вузька географічна локалізація. Територія впливу більшості проектів ДФРР (63 % загальної кількості) протягом 2015–2017 рр. не перевищувала розмірів однієї громади. Всі проекти, реалізовані з коштів ДФРР на виконання планів заходів із реалізації регіональних стратегій розвитку, фактично були спрямовані на досягнення тільки 17 % загальної кількості завдань стратегій регіонального розвитку. Крім того, Державний фонд регіонального розвитку фінансує тільки розвиток і капітальні витрати, і ці кошти не дозволено витрачати на фінансування розвитку людського капіталу (наприклад, на закупівлю освітніх чи консультаційних послуг).

Отже, посилення ефективності децентралізації у здійсненні інституційних зрушень, необхідних для зміцнення локальної ідентичності членів громад, потребуватиме розширення спроможності громад до створення умов, сприятливих для розвитку локального бізнесу. Теза «не заважати» розвитку бізнесу, яка досить часто експлуатується в українському просторі, в умовах інституційної недостатності видається недоречною. Стихійна лібералізація, ймовірно, може бути сприятливою для розвитку бізнесу як такого, проте інтеграція розвитку бізнесу в розвиток громад потребуватиме цілеспрямованого інституційного будівництва. Зокрема – шляхом зацікавлення бізнесу в інвестуванні у формування інституційного (соціального) капіталу громади, який сформує локальні мережі, що дозволятимуть

⁹⁰ Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні. – OECD Publishing, Paris, 2018. – Р. 28.

⁹¹ Звіт про результати моніторингу проектів ДФРР у 2015–2017 рр. – ULEAD. Режим доступу : http://rdpa.regionet.org.ua/images/129/Monitoring_of_SFRD_projects_ukr.pdf

ефективніше використовувати локальні ресурси й отримувати вищу віддачу на вкладений капітал. Оптимальним видається підкріплення ефективного врядування в громадах «знизу» – через поширення соціальної відповідальності бізнесу та еволюцію цієї відповідальності від добродійності до інвестицій у місцевий розвиток. Саме на цих засадах може бути досягнуте інклюзивне зростання, яке поєднуватиме зростання продуктивності праці та зростання зайнятості⁹². Посилення дієвості громад у створенні ендогенних механізмів територіального розвитку заохочує до співпраці місцеві органи влади й органи місцевого самоврядування, бізнес-спільноту території та ділові асоціації, мешканців, організації громадянського суспільства, сприяє формуванню ними спільного бачення майбутнього їхньої громади як підґрунтя локальної ідентичності⁹³.

Узагальнюючи викладене вище, можна дійти висновку, що для формування нового підґрунтя ідентичності об'єднаних громад реформа децентралізації в Україні має забезпечувати розв'язання таких основних завдань:

- досягнення згуртованості громад навколо пріоритетних цілей територіального розвитку;
- побудова «інституційних екосистем громад» як основи для відбудови соціального капіталу;
- оптимізація та диверсифікація структури економік громад;
- поглиблення капіталізації потенціалів громад;
- запровадження адаптивної моделі стратегічного планування із залученням основних стейкхолдерів громади;
- реалізація потенціалу міжтериторіальної співпраці;
- співвіднесення розвитку громад із загальнонаціональними стратегіями секторального й регіонального розвитку.

2.3. Механізми підтримки розвитку громад та напрями їх запровадження

Комплексний характер чинників, що формують підґрунтя для розвитку територіальних громад, урахування необхідності поєднання операційних цілей розвитку зі стратегічними цілями зміцнення локальної

⁹² OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies. – OECD Publishing. – Paris. – P. 54.

⁹³ Там само. – P. 214.

ідентичності спонукають до переходу від звуженого розуміння поняття дієздатності громад, яке традиційно описується забезпеченістю відповідними ресурсами та здатністю ефективно використовувати публічні кошти, до інтегральної характеристики спроможності громади до стратегічного розвитку на основі залучення доступних (централізованих і децентралізованих, публічних і приватних) ресурсів. На засадах такого розширеного розуміння категорії спроможності громади має відбуватися відхід від переважного наразі патерналістсько-споживацького сприйняття об'єднання громад, яке дає доступ до додаткового бюджетного ресурсу, або – для бідніших громад – ще й до ресурсів багатших сусідів. Централізоване фінансування є скінченням, тому його особливо важливо використати не лише для задоволення найгостріших «наболілих» поточних проблем громади, а найголовніше – для розбудови сталих господарських комплексів, які можуть стати основою якісної життєдіяльності громади в довгостроковій перспективі. Адже саме громада як людська спільнота й носій соціального капіталу, а не територія і не матеріальна інфраструктура, є головним об'єктом реформи децентралізації, процесів оновлення та розвитку, які ця реформа має спонукати та зміцнювати. Прикладом саме такого новітнього підходу є визначення зі стратегії розвитку одного з польських міст: «під розвитком міста ми розуміємо швидке й відчутне зростання можливостей для досягнення його мешканцями життєвих цілей, на основі їхньої підприємливості, талантів, знань й індивідуальної активності»⁹⁴.

Тому базисом дієздатності громади в довгостроковому періоді має вважатися формування сталих власних джерел доходів на основі реалізації місцевого природного, економічного, людського та соціального потенціалів, залучення інвестиційних ресурсів, сприяння розбудові мережі місцевих комунальних і приватних підприємств, створення на цій основі достатньої кількості робочих місць, які одночасно є засобом інклюзії членів громади, а отже – формування згуртованості останньої.

Такий підхід застосовується на міжнародному рівні. Як зазначають експерти ОЕСР⁹⁵, дієздатність громад базується як на матеріальних,

⁹⁴ Партисипативне стратегічне планування в органах місцевого самоврядування : Посібник для об'єднаних територіальних громад. – Фонд Розвитку Місцевої Демократії – Варшава, 2017. – С. 10.

⁹⁵ OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies. – OECD Publishing. – Paris, 2016.

так і на нематеріальних активах. Перші включають в себе послуги, інфраструктуру, природні ресурси та культурні надбання. Другі – місцеві навички, згуртованість, здатність до дії, адаптивність і відкритість для інших, зрештою – здатність працювати разом, приймати спільні рішення та втілювати спільне бачення майбутнього розвитку спільноти. Причому дослідники наголошують, що публічні послуги є критичними, бо існує жорстка кореляція між якістю місцевих публічних послуг і довірою до місцевих інститутів влади⁹⁶.

Створення ОТГ надає громаді нові, розширені можливості для сприяння розвитку бізнесу на території громади. Серед таких можливостей:

- посилення стратегічної визначеності щодо економічного середовища, обсягів попиту, перспектив постачання ресурсів, інфраструктурного забезпечення тощо внаслідок визначеності стратегічних завдань і пріоритетів розвитку ОТГ, які дозволяють ураховувати в стратегіях ОТГ пріоритети корпоративного сектора;
- позбавлення від бюрократичного та корупційного тиску Центру;
- спрощення адміністративних процедур завдяки розширенню повноважень самоврядування;
- збільшення фінансового ресурсу місцевого бюджету, який може спрямовуватись на проекти з підтримки бізнесу, муніципально-приватного партнерства, муніципальні закупівлі;
- оптимізація спрямування ресурсів на місцевий розвиток завдяки можливостям вільного вибору пріоритетів розвитку в рамках стратегування розвитку ОТГ;
- можливості реалізації масштабних проектів на основі міжмуніципальної співпраці, участі в міжрегіональній і міжнародній (зокрема, транскордонній) співпраці;
- поліпшення якості технічної інфраструктури: доріг, електро- і водопостачання, телекомунікацій, транспортного сполучення тощо;
- реалізація спеціальних програм щодо сприяння розвитку економічної діяльності на території громади;
- створення нових кластерів і точок зростання внаслідок зміни ресурсних потоків, інфраструктури, зростання місткості внутрішнього ринку через збільшення купівельної спроможності громади.

⁹⁶ OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies. – OECD Publishing. – Paris, 2016.

Водночас перед новоутвореними ОТГ, для яких природною є інституційна неусталеність, постає низка викликів:

- забезпечення ефективності місцевої бюрократії – через відповідні кадрове наповнення, кваліфікаційні навчання, механізми громадського контролю й антикорупційні процедури;
- коректний вибір стратегічних пріоритетів: подолання орієнтацій на поточне споживання та пріоритизація цілей розвитку, досягнення інклюзивності процесу стратегування;
- подолання патерналістських налаштувань членів громади щодо Центру (конкуренції за централізований бюджетний ресурс) й орієнтація на зміцнення власної дієздатності (конкуренцію за кращі умови для розвитку бізнесу);
- протидія народженню «місцевої олігархії» та її спробам деформації конкурентного простору та втручання в діяльність громади;
- недопущення суперечностей, налагодження співпраці між місцевим малим бізнесом і великими компаніями, які працюють на території ОТГ;
- недопущення автаркізації громади (місцевого егоїзму), налаштування на відкритість і міжтериторіальну співпрацю.

Сучасне розуміння спроможності громад виходить далеко за рамки власне створення сприятливого бізнес-середовища й інвестиційної привабливості. Логіка розвитку бюджетної та секторальної децентралізації приводить до усвідомлення важливості розбудови економічних відносин, які забезпечують ефективну реалізацію наявних у розпорядженні громад ресурсів розвитку і на основі цього – посилюють їхню спроможність забезпечувати зростання якості життя їхніх мешканців. У практичному сенсі йдеться про цілеспрямовану побудову на місцевому рівні інтегрованого інституційного середовища, *«дружнього до розвитку»* – тобто такого, що активно заохочує підприємницьку діяльність, приплив до регіону інвестицій, реалізацію людського капіталу регіону. В той час як застосування патерналістських інструментів обмежене браком ресурсів для прямого фінансування, створення *«дружнього до розвитку»* середовища дає змогу використовувати синергетичний ефект від поліпшення організації локальної економіки, яке потребує значно менших коштів.

Як ознаки *«дружності до розвитку»* локальної економічної системи мають розглядатися:

- диверсифікованість економіки території: досягнення якнайбільшої мультигалузевості, що дозволяє гнучко залучати широкий спектр доступних ресурсів, зміцнюючи інклюзивність розвитку;
- максимальне спрощення процесів, пов'язаних із започаткуванням нових підприємств;
- пріоритетність розвитку секторів, що генерують мережеві зв'язки (такими секторами є насамперед галузі Індустрії 4.0);
- сталість розвитку: запобігання виснаженню ресурсів, оптимальне поєднання властивостей конкурентоспроможності економіки, ощадливого ставлення до довкілля й інклюзивності економічного зростання;
- наявність позитивного тренду підвищення якості людського капіталу: продуктивності, рівня кваліфікації, вікової структури тощо. Фахівці ОЕСР довели прямиий зв'язок цього показника із залученням інвестицій у розвиток регіону⁹⁷; тому важливо координувати інвестиції у фізичну інфраструктуру з інвестиціями в людські ресурси й інновації;
- інтегральність: розвиненість взаємозв'язків і коопераційної взаємодії територій, секторів, соціальних груп тощо;
- уникнення ризиків анклавізації місцевої економіки та її відкритість до коопераційної взаємодії – як на міжмуніципальному та міжрегіональному, так і на глобальному рівнях.

Створення середовища, «дружного до розвитку», стає дієвим інструментом громади в конкуренції за залучення зовнішнього інвестування та, що найважливіше, важелем, що запобігає витоку ресурсів із регіону.

Зазначимо, що на міжнародному рівні з урахуванням сучасних змін у технологіях й організації ведення бізнесу наразі застосовується поняття «ділової екосистеми» (business ecosystem) для малих і середніх підприємств – як цілісного середовища реалізації підприємницької діяльності, що починається на рівні підприємства та закінчується на кордоні країни, складається з прибуткових (сервісних), неприбуткових організацій, локальної інфраструктури, системи освіти та кваліфікаційної підготовки тощо⁹⁸. Підтримання такої екосистеми є важли-

⁹⁷ OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies. – OECD Publishing. – Paris, 2016. – P. 54.

⁹⁸ SME Competitiveness Outlook 2018 : Business Ecosystems for the Digital Age. – Geneva : ITC, 2018.

вим у першу чергу для розвитку малого й середнього бізнесу, якому комерційно не вигідно налагоджувати власні логістичні й сервісні служби. Сфера відповідальності громад у рамках «ділової екосистеми» розглядається насамперед у розв'язанні проблеми «останньої милі»: локального середовища для малих і середніх підприємств, облаштування якого значною мірою є результатом публічних інвестицій, передусім у транспортну, шляхову, інформаційно-комунікаційну інфраструктуру, особливо для віддалених регіонів, де на частку публічних коштів припадає 70 % фінансування⁹⁹. Більшість таких об'єктів інфраструктури має «подвійне призначення» й однаково важливі як для бізнес-спільноти, так і для пересічних членів громад – у такий спосіб формується компліментарність просторового і бізнес-розвитку.

«Ділова екосистема» забезпечує ефективність використання наявної інфраструктури, формує нові якості й можливості локальної господарської системи на основі нових інфраструктурних рішень, що суттєво збільшує капіталізацію місцевих активів – як публічних, так і приватних¹⁰⁰.

Міжнародна практика, а останнім часом і досвід успішних вітчизняних громад дозволяють встановити базовий набір інструментів сприяння економічному розвитку, застосування яких належить до компетенції громад і має дозволити на практиці реалізувати можливість, що надає децентралізація.

1. Закупівлі товарів і послуг, необхідних для виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень. Так само підпорядковані жорстким умовам рівності доступу для усіх учасників, як і закупівлі, що здійснюють центральні органи влади, муніципальні закупівлі значно ефективніші у спрямуванні публічного попиту на продукцію місцевих виробників. Адже потрібні громаді послуги мають чітко виражену локалізацію надання, що здебільшого унеможливає (робить економічно не вигідною) участь у конкурсах виконавців з інших громад і регіонів. Отже, видатки місцевих бюджетів, що

⁹⁹ SME Competitiveness Outlook 2018: Business Ecosystems for the Digital Age. – Geneva: ITC, 2018. – P. XXII.

¹⁰⁰ Дунаєв І. В. Ціннісні цілі модернізації регіональної економіки крізь призму принципу «розумної спеціалізації» // Аналітика і влада : журн. експерт.-аналіт. матеріалів і наук. пр. Ін-ту пробл. держ. упр. та місц. самоврядування / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ : НАДУ, 2014. – № 9. – 240 с. – С. 260–265.

зростають, можуть працювати як потужні підсилювачі економічного розвитку на локальному рівні, особливо в разі заохочення конкуренції місцевих виробників. Між тим традиційна для локального рівня переплетеність місцевих владних і бізнес-еліт містить значний ризик втручання в перебіг тендерів і формування на корупційних засадах «локальних монополій» на постачання товарів і послуг для потреб громади. Це посилює важливість прозорості й громадської підконтрольності закупівель.

2. Публічно-приватне партнерство (ППП) у виконанні повноважень органів місцевого самоврядування. Співпрацюючи з приватним бізнесом на засадах партнерства, ОТГ отримує можливість знизити навантаження на місцевий бюджет, оптимізувати витрати, а відтак – і вартість надання певних послуг, поліпшити їхню якість завдяки введенню конкурентних засад, знизити навантаження на управлінські структури, а отже, зменшити чисельність бюрократичного апарату, залучити значні приватні ресурси для реалізації великомасштабних проєктів. Разом із тим реалізація партнерства сприятливо впливає на ділове середовище в межах ОТГ: знижується рівень ризиків для приватних партнерів, зростає публічний попит на їхні товари та послуги, що посилює економічну активність, створюються передумови поліпшення відносин між органами самоврядування та місцевим бізнесом, проведення між ними діалогу на постійній основі. Чинним законодавством визначено поняття *державно-приватного* партнерства, яке передбачає, зокрема, співпрацю між територіальними громадами та юридичними особами й фізичними особами – підприємцями, що здійснюється на основі договору та може набувати форми концесії, управління майном і спільної діяльності. В Україні станом на 1 липня 2018 року укладено 192 договори, з яких реалізується 66 (41 договір концесії, 24 договори про спільну діяльність, 1 договір державно-приватного партнерства), 126 договорів не реалізується (4 договори – закінчено строк дії, 9 договорів – розірвано, 113 договорів – не виконуються)¹⁰¹. Проте формування законодавства про концесії як найбільш «ґрунтовний» вид ППП в Україні є незавершеним. Інші форми партнерської співпраці передбачено законодавством, проте чинні правові норми роблять їх вельми зарегульованими. Так, згідно

¹⁰¹ Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=62a9b6fb-27ff-462a-b351-eeeadfb26b6f&title=Stan Zdiisnennia Dpp V Ukraini](http://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=62a9b6fb-27ff-462a-b351-eeeadfb26b6f&title=Stan%20Zdiisnennia%20Dpp%20V%20Ukraini)

із законом серед ознак державно-приватного партнерства мають бути надання прав управління або придбання/створення об'єкта власності, який до того ж не можна приватизувати до завершення дії угоди, строк якої має бути щонайменше 5 років. На нашу думку, на практиці спектр форм ППП має бути значно ширшим, ніж формалізований законом. Зокрема, до таких форм варто відносити угоди, що укладаються з приватними компаніями на тривалий період (рік і більше) для виконання важливих для життєдіяльності громад функцій, диверсифікації надавачів соціальних послуг, реалізації соціального підприємництва тощо, навіть якщо вони не передбачають об'єднання ресурсів. Зміна терміну «державний» на «публічний» дозволила б додати до партнерів органи самоорганізації населення, що відрізняються від органів самоврядування територіальних громад (наприклад, ОСББ), а також громадські об'єднання. Розвиненість соціального капіталу громади сприятиме усталеності таких партнерств, навіть за відсутності жорстко визначених договірних зобов'язань.

3. Визначення ставок місцевих податків і зборів. Згідно з Податковим кодексом, до місцевих податків і зборів належать: податок на майно (нерухомість, землю та транспортний податок), єдиний податок, збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір. Встановлення інших податків і зборів забороняється. До того ж єдиний податок, транспортний податок і плата за землю встановлюються в обов'язковому порядку, питання про встановлення податку на нерухомість, збору за місця для паркування та туристичного збору вирішують місцеві ради. Власне, саме цими платежами обмежено можливості громад варіювати рівнями фіскального навантаження для створення умов для ведення бізнесу. Також можливості варіювання ставками вельми обмежені, бо для більшості нарахувань їхні рамки вже визначено на загальнодержавному рівні. Утім, певні можливості зниження фіскального навантаження містить визначення правил та механізмів адміністрування. Загалом частка місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів є вельми малою. Скажімо, за три квартали 2018 року до місцевих бюджетів від місцевих податків надійшло 43,7 млрд грн (із них від єдиного податку – 20,2 млрд грн, земельного податку – 20,4 млрд), що становило 26,5 % всіх податкових і 10,6 % загальних надходжень до місцевих бюджетів за цей період.

4. Умови оренди майна громади. Як засвідчує досвід, громади можуть володіти значними площами приміщень, які нерідко практично

не використовуються й могли б надаватися для ведення діяльності підприємствам малого та дрібного бізнесу й фізичним особам – підприємцям. Для цього необхідно провести інвентаризацію таких приміщень (і виробничих потужностей) та врегулювати повернення до власності громади об'єктів, які були придбані для ведення бізнесу, проте не використовуються за призначенням, а також безгосподарного майна (у т. ч. незатребуваної спадщини) тощо. Проблемою є аварійний технічний стан більшості приміщень, що не використовуються, проте її певною мірою можна було б розв'язати, провівши приватизацію такого майна за символічними цінами або уклавши договір публічно-приватного партнерства. Більш суттєвою проблемою, що теж потребує врегулювання, є землевідведення. Оскільки ОТГ досить часто постають перед труднощами щодо віднайдення нерозподілених земельних ділянок для потреб громади, необхідна інвентаризація земельних ділянок несільськогосподарського призначення, які розташовані на території громади, з контролем за фактичними обґрунтованими межами землевідведення та дотриманням цільового призначення останнього.

5. Інформаційна та правова підтримка. Види такої підтримки обмежуються фактично тільки потребами членів громад і ресурсними можливостями й компетентністю органів місцевого самоврядування. Серед найпоширеніших – організація інформування щодо інвестиційних можливостей на території громади, підтримки в підготовці інвестиційних пропозицій, супроводу інвесторів; пошук ринків збуту для продукції місцевих підприємств на ринках інших регіонів; надання консультаційної та правової допомоги у виході на зовнішній ринок; формування інфраструктури надання юридичних, інформаційних, інших послуг для підприємців; організація обміну виробничим й організаційним досвідом (включно з взаємними поїздками) з іншими громадами, регіонами та на міжнародному рівні; проведення професійних навчань, тренінгів для представників бізнесу та співробітників органів врядування; сприяння впровадженню сучасних організаційних форм ведення бізнесу (упровадження цифрових технологій, утворення кластерів, смарт-спеціалізація); надання правової підтримки в обстоюванні прав місцевих підприємств перед контрольними та правоохоронними органами. Останнім часом дедалі більшого значення набуває створення умов для підтримки високотехнологічних стартапів, до яких входять надання фізичної інфраструктури (приміщень), кон-

сультування та навчання з управління інтелектуальною власністю, допомогу в налагодженні зв'язків із технологічними платформами чи мережами тощо¹⁰². Значні перспективи – в залучення приватних підприємств, громадських організацій для надання на замовлення громади консультаційних, правових, організаційних, тренінгових, рекрутингових й інших видів послуг.

6. Організація муніципальних позик і спеціальних фондів для фінансування окремих проєктів за добровільної участі членів громади.

Оскільки чинне законодавство суттєво обмежує перелік можливих суб'єктів муніципальних запозичень, доцільнішим видається формування цільових фондів, зокрема, шляхом утворення спеціальних благодійних громадських організацій, ендавмент-фондів бюджетних установ громади. З їх допомогою створюватиметься можливість реалізації важливих проєктів у сферах соціальної та комунікаційної інфраструктури, що дозволить розвантажити видатки бюджету ОТГ для спрямування на цілі розвитку. Власне, такі фонди належать до інститутів розвитку, про які йтиметься нижче. Зміцнення соціального капіталу громади сприятиме ефективності функціонування цього інструменту. Зазначимо, що запроваджена 2019 року заборона ОТГ розміщувати бюджетні кошти на депозитних рахунках суттєво ускладнила фінансування вартісних проєктів, які потребують накопичення значних коштів, можливо, впродовж кількох років.

7. Енергетичний моніторинг і аудит. У світлі послідовного зростання тарифів на енергоресурси перспективним є здійснення за кошти (чи за пайової участі) громади енергетичного моніторингу й аудиту об'єктів житлового фонду, муніципальної інфраструктури, комунікацій та ін. Це може дати значний ефект для оптимізації витрат на заходи щодо енергоощадження, бути підставою для подальшої реалізації програм співфінансування таких заходів, отримання «тепліх» кредитів тощо. В підсумку складатимуться умови для вивільнення заощаджених коштів для цілей розвитку й поліпшення умов життя членів громади.

8. Використання потенціалу транскордонної співпраці. Чинним законодавством України суб'єктами транскордонного співробітництва визначено територіальні громади, їх представницькі органи й об'єд-

¹⁰² OECD Regional Outlook 2011. Building Resilient Regions for Stronger Economies. – OECD Publishing, 2011. – P. 121.

нання. Громади укладають угоди про транскордонну співпрацю й забезпечують їх виконання; беруть участь у розробленні та реалізації спільних ініціатив, заходів, проектів, програм і стратегій; утворюють органи транскордонної співпраці; приймають рішення про вступ до відповідних міжнародних асоціацій, інших об'єднань; вносять пропозиції щодо організації прикордонної торгівлі, запровадження спеціального порядку пропуску через державний кордон; організують і координують роботу з підготовки та реалізації проектів (програм) транскордонного співробітництва; забезпечують виділення з місцевих бюджетів коштів на розвиток транскордонного співробітництва тощо. Реалізація наявного організаційного потенціалу вимагає налагодження належного інформування про перспективні можливості транскордонної співпраці, відповідної правової підтримки, залучення для надання різних видів підтримки ресурсів МЗС. Важливим є врахування перспектив транскордонної співпраці за укладення міждержавних угод – в екологічній, транспортній, туристичній, інших сферах. Для України важливою є цільова підтримка розвитку підприємництва у прикордонних регіонах – для прискорення їхнього виходу з «пастки» «човникової» та контрабандної торгівлі. Перспективними є створення туристичних і рекреаційних кластерів, співпраця у вирішенні питань захисту довкілля, кооперація в науково-технологічній та освітній сферах. Значний потенціал містять внесені до Закону України «Про транскордонне співробітництво» у 2018 році положення щодо участі у єврорегіональній співпраці.

9. Розвиток місцевих ринків праці. Створення умов для продуктивного працевлаштування членів громади на її території є безпосереднім внеском у розвиток людського та соціального капіталу громади, зміцнення локальної ідентичності. Причому йдеться саме про поєднання поліпшення освітньої структури людського капіталу та інституційних механізмів працевлаштування. Враховуючи специфіку структури локального ринку праці, для переважної більшості громад ключовим є формування пропозиції працівників із технічною кваліфікацією та для низькокваліфікованої праці¹⁰³. Зміщення на місцевий рівень повноважень щодо організації професійно-технічного навчання, з одного боку, дозволяє оптимізувати структуру цього навчання

¹⁰³ OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies. – OECD Publishing. – Paris, 2016. – P. 156.

для сучасного й перспективного стану місцевого ринку праці. Проте, з іншого, громади досить часто не мають достатніх фінансових ресурсів для організації належного навчання, тим більше – кваліфікації для визначення перспективних потреб ринку праці. Відтак у цій сфері важливими є партнерство в підготовці професійних кадрів із місцевим і регіональним бізнесом, міжтериторіальна кооперація в підготовці фахівців, проведення спеціальних досліджень ринків праці центральними науковими установами, залучення коштів міжнародних донорів. Випробуваним на міжнародному рівні механізмом є формування «кар'єрних кластерів», які функціонують на основі партнерства держави, школи, працедавців, промислових груп й інших стейкхолдерів, дозволяють інвестувати в розвиток універсальних або перехідних навичок працівників і можуть сприяти горизонтальному переміщенню працівників залежно від попиту на ринку праці в різних секторах¹⁰⁴. На відміну від стихійної трудової міграції «кар'єрні кластери» дозволяють мінімізувати втрати локальної ідентичності в разі тимчасового переміщення працівників до інших регіонів, зменшити еміграційні інтенції пропозиціями адекватних робочих місць в українській економіці.

10. Створення інститутів розвитку. Детальніше про цю складову йтиметься в наступному параграфі.

Процеси фактичної децентралізації в Україні чи не найпоказовіше засвідчує структура **бюджетних інвестицій**. Як показано на *рис. 2*, з 2015 року спостерігаються як збільшення частки бюджетних коштів серед джерел фінансування капітальних інвестицій, так і, що значно важливіше, частки вкладень із коштів місцевих бюджетів у загальних бюджетних інвестиціях (нагадаємо, що з 2016-го капітальні інвестиції в Україні загалом демонструють потужну позитивну динаміку).

За таких умов коректний вибір пріоритетів і напрямів інвестування місцевими громадами набуває принципової важливості. Існує можливість впливу з боку держави на певну частину інвестиційних видатків громад, які здійснюються в рамках отриманих централізованих ресурсів і як співфінансування проектів, що фінансуються із Центру та міжнародними організаціями. Проте визначення напрямів інших капітальних видатків є прерогативою органів місцевого самовряду-

¹⁰⁴ OECD Regional Outlook 2011. Building Resilient Regions for Stronger Economies. – OECD Publishing, 2011. – P. 77.

вання. Оптимізації цього сегмента публічного інвестування сприятимуть ефективне стратегування місцевого розвитку, зміцнення керівної спроможності органів місцевого самоврядування, рівень інституційного забезпечення розвитку, залучення до визначення пріоритетів інвестування основних стейкхолдерів, забезпечення горизонтальної та вертикальної співпраці.

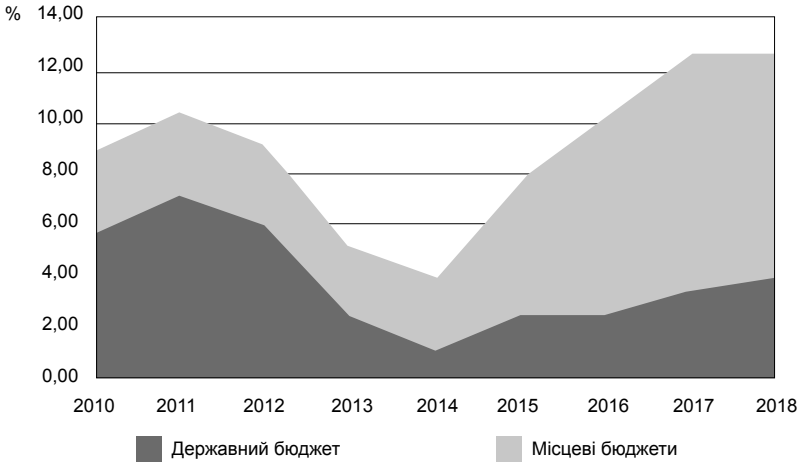


Рис. 2. Частка державного та місцевих бюджетів серед джерел капітальних інвестицій, %

Джерело: Держстат України

Здійснення публічних інвестицій не лише сприяє повноті й ефективності виконання основних компетенцій громад, а й є важливим і потенційно вельми потужним інструментом для посилення дієздатності громад у довгостроковій перспективі.

Для цього політика громади щодо публічних інвестицій має бути орієнтована на дотримання низки вимог:

- здійснюватися на стратегічних засадах – відповідно до заздалегідь визначених довгострокових цілей і пріоритетів (що створює можливості включення співпраці з громадою до стратегічних планів приватного сектора);

- сприяти консолідації потенціалу території довкола виконання завдань місцевого розвитку (насамперед шляхом створення відповідної комунікаційної інфраструктури);
- сприяти підвищенню рівня капіталізації та раціоналізації використання місцевих ресурсів (зокрема, шляхом розвитку комунальної інфраструктури, яка зменшує витрати бізнесу й поліпшує умови продуктивного використання ресурсів; а також соціальної (включно з освітньою та медичною) інфраструктури, яка оптимізує реалізацію людського потенціалу громади);
- отримувати синергетичний ефект від використання потенціалу території в рамках загальнодержавного процесу соціально-економічного розвитку (на основі міжмуніципальної, міжтериторіальної співпраці, участі в публічних і приватних проєктах загальнонаціонального рівня);
- безпосередньо створювати сприятливе бізнес-середовище на основі розбудови інфраструктури підтримки бізнесу;
- орієнтуватися на максимальне залучення місцевого бізнесу до реалізації функцій громади шляхом реалізації партнерських проєктів, здійснення місцевих закупівель товарів і послуг тощо.

У процесі планування та здійснення публічних інвестицій доцільно враховувати розроблені ОЕСР Рекомендації щодо ефективного публічного інвестування на різних рівнях урядування¹⁰⁵. Ними, зокрема, наголошується на необхідності координувати інвестиції між національним і субнаціональними, а також між субнаціональними рівнями врядування, зміцнювати управлінську спроможність, враховувати довгострокові впливи та ризики, співпрацювати зі стейкхолдерами, диверсифікувати джерела інвестицій, забезпечувати відповідні фінансовий і регуляторний інструментарій.

Пом'якшувати проблеми вибору пріоритетів інвестування дозволяє застосування сучасних організаційних методик, серед яких провідна роль відводиться **смарт-спеціалізації** регіонів. Така інноваційна методика прийняття рішень у сфері регіональної та структурної політики визнається оптимальною в умовах значної інформаційної асиметрії, високих ринкових ризиків й інституційної недосконаlostі, що не

¹⁰⁵ Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government. Режим доступу : <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Principles-Public-Investment.pdf>

дозволяють коректне апріорне визначення секторів економіки, які потребують державної підтримки. Натомість підтримка надається інвестиціям, що сприяють зростанню капіталізації локальних активів. Зокрема, програмам цільового професійного навчання, системам виявлення й оцінки ринкових сигналів, технологіям збору, обробки й обміну інформацією, механізмам публічно-приватного партнерства, технологічного форсайту тощо¹⁰⁶. Із цією метою створюються умови для партнерства місцевої влади, наукових установ, бізнесу, організацій громадянського суспільства, які виробляють довгострокові стратегії зростання.

Фахівці ОЕСР виокремили такі ключові ознаки смарт-спеціалізації:

- політика сприяння «підприємницькому пошуку»: вибору підприємцями наявних ринкових можливостей шляхом поширення досвіду підприємницького вибору успішних компаній завдяки постановці відповідних цілей політики локального розвитку, виявлення перешкод і моментів ринкової недостатності, заохоченню поширення відповідних інформації та знань;
- підтримка технологічних платформ загального призначення та мереж: що дозволяє підвищити продуктивність у наявних секторах економіки та на цій основі ідентифікувати сектори, у яких мають концентруватися ресурси;
- розвиток діагностичного інструментарію та інфраструктури, що дозволяють моніторити й оцінювати ефективність і політики;
- розвиток стратегічного управління: для виявлення переваг регіону, планування заходів політики, розробки стратегічного бачення й імплементації дієвої стратегії;
- відкритість для інших регіонів: запобігання дублюванню спеціалізацій різними регіонами та налагодження співпраці з регіонами з комплементарними можливостями та стратегіями¹⁰⁷.

Передбачається, що завдяки використанню зазначених інструментів створюється можливість виявити унікальні функції й активи кожного регіону, оптимізувати співпрацю регіональних стейкхолдерів. Варто зазначити, що наразі у міжнародній практиці методика смарт-

¹⁰⁶ OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies. – OECD Publishing. – Paris, 2016. – P. 196.

¹⁰⁷ The Innovation Imperative: Contributing to Productivity, Growth and Well-Being. – OECD Publishing, 2015.

спеціалізації розглядаються здебільшого для рівня регіонів і міст, застосування ж цієї методики для рівня громади не є поширеним. Між тим поширення мережевих технологій, цифровізації (а отже, спрощення процесів збору й обробки інформації, включно з big data), автономізації економічних суб'єктів, а на цій основі – посилення дієздатності громад як такої створює сприятливі умови для застосування смарт-підходів і на їхньому рівні.

В Україні постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів» (2015) *смарт-спеціалізацію* визначено як «підхід, що передбачає аргументоване визначення суб'єктами регіонального розвитку в рамках регіональної стратегії окремих стратегічних цілей і завдань щодо розвитку видів економічної діяльності, які мають інноваційний потенціал з урахуванням конкурентних переваг регіону й сприяють трансформації секторів економіки в більш ефективні». Зрозуміло, що на основі такої формули реальне впровадження смарт-спеціалізації в Україні здійснюється досить кволо та зі значними деформаціями і перебуває у полоні галузевих підходів. Зберігається практика «ручного» визначення секторальних пріоритетів у явному вигляді, сфера застосування смарт-спеціалізації штучно звужується до промисловості (що в принципі суперечить ідеї підприємницького пошуку на засадах вибору ринкових можливостей), імплантується підтримка кластеризації (тоді як за європейськими методиками кластери, навпаки, містять ризик перешкоджання структурним змінам, тому йдеться щонайменше про міжкластерну кооперацію). Смарт-спеціалізацію намагаються спрямувати на «зменшення міжрегіональних відмінностей у розвитку промислового потенціалу України та забезпечення реалізації промислової політики регіонів з урахуванням інноваційної спеціалізації» (що скоріше усталює, ніж створює можливості зміни спеціалізації регіонів)¹⁰⁸. Виправленню деформацій у підходах сприятиме тісніша співпраця України з європейською Платформою смарт-спеціалізації – на цій основі є можливість прискорити формування необхідних для повноцінної реалізації смарт-спеціалізації інституційних передумов.

¹⁰⁸ Снігова О. Ю. Розкриття потенціалу смарт-спеціалізації для подолання регіональної структурної інертності в Україні // Економіка України. – 2018. – № 8. – С. 75–87.

Практична реалізація інструментів сприяння економічному розвитку традиційно обмежена доступними фінансовими ресурсами громад. Проблема недостатньої забезпеченості адекватними фінансовими ресурсами функцій місцевих громад є спільною для багатьох країн, що розвиваються¹⁰⁹. Це змушує шукати відмінні від бюджетних ресурси, які можуть бути залучені до фінансування функцій громад. Зокрема, Рекомендація 6 з Рекомендацій ОЕСР щодо ефективного публічного інвестування передбачає мобілізацію приватного сектора та фінансових установ для диверсифікації джерел фінансування інвестицій і розбудови спроможності громад.

Заохочення приватного інвестування в місцевий розвиток має досягатися шляхом інтерналізації позитивних екстерналій, що утворюються для громади внаслідок таких інвестицій, через утворення відповідних приватних вигод. Прикладами таких екстерналій, зокрема, є:

- збільшення зайнятості в працenaдлишковому регіоні;
- впорядкування територій, відновлення будівель;
- енергоощадження;
- утилізація побутових, виробничих відходів і рекреація земель;
- будівництво комунікаційної інфраструктури (дороги, мости, зв'язок тощо);
- надання соціальної та медичної допомоги;
- надання транспортного забезпечення й ін.

«Винагорода» за утворення таких екстерналій (інтерналізація екстерналій) може забезпечуватися як шляхом безпосереднього надання податкових пільг (як було показано вище, громади вельми обмежені у таких важелях, проте можливе запровадження фіскальних стимулів на рівні загальнодержавних податків у разі проведення відповідної державної політики), так і шляхом безоплатного чи преференційного надання територіальною громадою певних ділових, інфраструктурних та ін. послуг, відведення землі, виділення/оренди/продажу приміщень тощо.

Сприяння створенню екстерналій може відбуватися й на рівні загальнодержавної політики – завдяки заохоченню певних видів діяльності на локальному чи загальнонаціональному рівні, що підвищує капіталізацію відповідних ресурсів. Це, зокрема, запровадження екологічних регуляцій для рекреаційних регіонів, затвердження переліку

¹⁰⁹ OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies. – OECD Publishing. – Paris, 2016. – P. 241.

офіційних культурних пам'яток і проведення відповідної культурної й освітньої політики, що розвиває туристичний потенціал територій, реалізація дорожньо-транспортних проєктів, які спрощують доступ до відповідних територій, упровадження «зелених» тарифів для відновленої енергетики тощо.

Між тим у разі досягнення належного рівня локальної ідентичності інтерналізація екстерналій може відбуватися «автоматично», якщо така інвестиція робить внесок у формування соціального капіталу, який надалі полегшуватиме доступ бізнесу до локальних ресурсів і зменшуватиме його транзакційні витрати. Прикладами можуть слугувати, зокрема, поліпшення привабливості території для туризму внаслідок інвестицій у збереження довкілля та/або у шляхову інфраструктуру, поліпшення пропозиції людського капіталу внаслідок вкладень у профтехосвіту й ін. Можливою екстерналією може стати започаткування нової індустрії для цієї громади – наприклад, креативної індустрії, туризму тощо, що дасть початок формуванню нових бізнес-кластерів. Загалом інституційні механізми інтерналізації екстерналій створюють переваги громади в інституційній конкуренції за ресурси, сприяють формуванню локальної ідентичності.

Спеціальна інтерналізація екстерналій необхідна для видів діяльності, які не можуть безпосередньо надаватися на комерційних засадах. Щодо тих важливих для розвитку громади сфер, де інтерналізація не потрібна (наприклад, надання транспортних, телекомунікаційних, деяких комунальних послуг), практика засвідчила ефективність заходів із координації зусиль суміжних територій у форматі спільних повноважень або в рамках скоординованих інвестиційних стратегій (що відповідає Рекомендації 3 ОЕСР щодо ефективного публічного інвестування), і це дозволяє досягти необхідного рівня прибутковості завдяки масштабу надання послуг¹¹⁰. Зокрема, міжтериторіальна координація дає можливість поліпшити умови реалізації товарів через віднайдення оптимальних логістичних рішень щодо співвіднесення вартості витрат на комунікації (транспортні перевезення, швидкість і надійність поставок) з альтернативними витратами менш частих транзакцій (витрати на формування та зберігання запасів)¹¹¹. Міжте-

¹¹⁰ Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth. – OECD Publishing, 2009. – P. 132.

¹¹¹ Florax R. J. G. M., Plane D. F. Fifty Years of Regional Science. – Springer-Verlag Berlin Heidelberg. – 2004. – P. 186.

риторіальна координація у торговельно-логістичній сфері є перспективною і для транскордонних відносин громад.

Забезпеченню стратегічно орієнтованого розвитку громад на основі збільшення їхньої економічної спроможності сприятиме продовження на загальнонаціональному рівні низки важливих реформ, які слід на цій підставі вважати комплементарними (такими, що взаємно доповнюють одна одну) щодо реформи децентралізації, а отже – здатними забезпечувати координацію відповідних політик.

До таких комплементарних реформ варто відносити:

- дерегуляцію та підтримку підприємництва, що сприятиме повноті реалізації ресурсного багатства громад на засадах розкриття підприємницького потенціалу їх членів, а також є складовою реалізації людського потенціалу громад;
- реформу ринку праці – можливості забезпечення гнучкої зайнятості та повнішого охоплення на цій основі трудового потенціалу громад, структура якого може бути специфічною через демографічні особливості; від реформування ринку праці варто також очікувати збільшення частки офіційно зайнятих та зменшення «квазі»-зайнятих у вигляді ФОПів – це збільшить надходження від податку на доходи фізичних осіб;
- земельну реформу – сприяння розвитку економічної спроможності дрібних власників аграрних земель й аграрного сектора, який є головним рушієм для переважної більшості сільських громад;
- житлово-комунальну реформу – підвищення економічної ефективності функціонування цього сектора та збільшення ролі самоорганізації власників/співвласників спростить виконання відповідних функцій органами місцевого самоврядування та зменшить навантаження на бюджет громади;
- упровадження електронного врядування – для спрощення можливостей надання адміністративних послуг на рівні громад і забезпечення інклюзії членів громад до прийняття рішень як на локальному, так і на загальнонаціональному рівні;
- інші секторальні реформи (освіти, охорони здоров'я, енергетики, транспортного комплексу тощо – про це йтиметься нижче).

2.4. Інститути розвитку територіальних громад

Слабкість самоорганізації соціального капіталу громад, нестабільність неформальних інститутів та недостатня дієвість правозастосування на центральному та локальному рівнях зумовлюють ефективність створення на регіональному та місцевому рівнях спеціалізованих інститутів розвитку.

Інститути місцевого розвитку функціонують на засадах фінансування з місцевого бюджету чи спільного фінансування із залученням коштів приватного бізнесу, міжнародної допомоги тощо, від власної господарської діяльності таких інститутів або мають форму неприбуткових громадських об'єднань. Перевагою існування таких інститутів є наявність заздалегідь визначених прозорих правил їхньої діяльності, завдяки чому в умовах інституційної недостатності вони можуть бути точкою концентрації інтересів основних груп, представлених у громаді, що забезпечує колективні дії на регіональному рівні¹¹², а співпраця з ними дозволяє долучатися до стратегій стабільних економічних суб'єктів з інших регіонів і країн. Окрім іншого, інститути розвитку можуть бути ефективним засобом імплементації в національну інституційну систему імпортованих інститутів.

До основних завдань інститутів місцевого розвитку належать:

- сприяння стратегуванню розвитку громади (в т. ч. забезпечення інклюзивного розвитку завдяки залученню широких груп населення);
- визначення та впровадження стимулів інструментів економічного розвитку для громади;
- залучення додаткових фінансових ресурсів;
- надання правової та інформаційної допомоги місцевому бізнесу;
- поширення інвестиційних пропозицій, супровід інвесторів;
- концентрація фінансових ресурсів і супровід проєктів, ініційованих громадою;
- забезпечення моніторингу економічних показників громади, формування, обробка та надання доступу до баз даних місцевої статистики (включно зі створенням ГІС).

¹¹² Atalik G., Fischer M. M. (ed). *Regional Development Reconsidered*. – Berlin; Heidelberg; New York; Barcelona; Hong Kong; London; Milan; Paris; Tokyo: Springer, 2002. – P. 24.

Зважаючи на ці завдання, основними видами інститутів місцевого розвитку є:

- Агенції регіонального та місцевого розвитку;
- Агенції, центри, мережі інформаційного обміну та розповсюдження інформації;
- Офіси з надання адміністративних послуг та/або супроводу інвестицій;
- Ради підприємців, інвесторів тощо;
- Спеціальні ради, фонди, комісії, комітети для розв'язання конкретних питань;
- Центри професійного навчання;
- Муніципальні (або комунальні) банки, які акумулюють і спрямовують кошти тільки у проекти місцевого розвитку.

Агенцією регіонального розвитку (АРР) може вважатися будь-яка регіональна організація, яка не є структурним підрозділом урядової адміністрації чи органу місцевого самоврядування та бюджетною установою, створена з метою сприяння економічному розвитку регіонів. Згідно із Законом України «Про засади державної регіональної політики», засновниками/співзасновниками АРР можуть бути органи влади регіонального рівня та відповідні державні адміністрації.

Станом на травень 2018 року в Україні було зареєстровано 16 АРР, з них тільки 12 відповідали критеріям, визначеним законом. Разом з АРР, що працюють в обласних центрах, сайт Асоціації АРР наводить приклади принаймні двох інституційних структур, які мають нижчий, ніж регіональний рівень: АРР Славутицької міської ради (Київська область)¹¹³ та Таврійського об'єднання територіальних громад (Херсонська обл.)¹¹⁴.

Результатами діяльності АРР мають бути:

- ефективне планування і реалізація політики регіонального розвитку, оптимальне поєднання державних, регіональних і місцевих ініціатив, влади, бізнесу та громадськості;
- налагодження ефективної системи проектної діяльності, розроблення якісних проектів регіонального розвитку;
- підвищення інвестиційної привабливості регіонів, залучення інвестицій;

¹¹³ Режим доступу : <https://arr.in.ua/>

¹¹⁴ Режим доступу : <https://www.arr.ks.ua/o-nas/>

- підтримка розвитку малого та середнього бізнесу;
- підтримка експортної діяльності та сприяння суб'єктам місцевої економіки у виході на нові ринки;
- підтримка галузевого розвитку регіонів з урахуванням їх конкурентних переваг;
- розвиток міжрегіональної економічної інтеграції, розроблення міжрегіональних проектів тощо¹¹⁵.

АРР має забезпечувати консолідацію інтересів розвитку регіону, для чого здійснювати на постійних засадах співпрацю з ОТГ, аналізувати економічну ситуацію в громадах, здійснювати моніторинг виконання на локальному рівні завдань Державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій розвитку, надавати консультаційну підтримку, забезпечувати інформаційний обмін. На жаль, на практиці виявляється досить складно забезпечити рівну доступність послуг АРР для усіх без винятку громад області, даються взнаки брак власних фінансових ресурсів для системної роботи з громадами, відсутність належного інформаційного обміну з громадами, втручання основних груп впливу регіону, які «відтягують» ресурси АРР до певних територій, недостатня кваліфікація органів місцевого самоврядування у проектній діяльності.

Практика діяльності АРР в Україні свідчить про вузькість сфер їх застосування, які обмежуються здебільшого традиційними соціальною та комунальною інфраструктурою та енергоощадженням. До сфер їхньої діяльності не входять такі випробувані європейською практикою інноваційні напрями, як сприяння впровадженню нових бізнес-процесів, стартапів, утворенню кластерів та бізнес-мереж, соціальних інновацій, соціального підприємництва, подолання «цифрового розриву», освіта та навчання, науково-дослідна діяльність, оцінка результатів врядування¹¹⁶.

Тяжіння до «проектного» підходу веде до того, що АРР частіше формують свою діяльність «згори» – спрямовуючи та супроводжуючи кошти зовнішніх інвесторів. Пошук, консолідація та первинна капіта-

¹¹⁵ Проблеми становлення агенцій регіонального розвитку в Україні. Аналітична записка [Електронний ресурс]. Режим доступу : http://rdpa.regionet.org.ua//images/129/Analytical_Note_on_RDAs_April_2018.docx&usg=AOvVaw1ynKdpti8Lt39-lwNn6eBU

¹¹⁶ Проблеми становлення агенцій регіонального розвитку в Україні. Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://rdpa.regionet.org.ua//images/129/Analytical_Note_on_RDAs_April_2018.docx&usg=AOvVaw1ynKdpti8Lt39-lwNn6eBU

лізація локальних ресурсів розвитку залишаються «на відкуп» громад. Між тим органи місцевого самоврядування можуть виступати в ролі співзасновників АРР – і лише в асоціаціях.

На рівні громад відбувається створення агенцій місцевого розвитку (АРР), яким відводяться функції, подібні до функцій АРР, проте на локальному рівні. Між тим цей процес не врегульовано законодавством, а отже, організаційні засади та функції АРР не є стандартизованими. Зокрема, за ініціативним проектом корпорації ДТЕК у 2013 році було розроблено відповідні методичні рекомендації¹¹⁷ впровадження моделі АРР, що має виражене комерційне спрямування (включно з функціями управління консорціумом інвесторів, управління проектами, керівництво ОСББ тощо). На той час було інвентаризовано понад 40 АРР, три чверті з яких вже мали успішну історію діяльності. В рамках проекту USAID «Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні» Асоціацією міст України було розроблено власний курс «Створення інституцій місцевого економічного розвитку громад», орієнтований на переважно інформаційно-консультаційну модель¹¹⁸. Саме її дотримуються більшість АРР, створених в останні роки у форматі комунальних підприємств чи неприбуткових організацій. Між тим стихійність процесу не сприяє кваліфікованості підходу до формування цих інститутів, що, безперечно, знижує рівень довіри до них з боку зовнішніх суб'єктів.

Важливі завдання розвитку виконує недержавний інститут **«Центр розвитку місцевого самоврядування»**, утворений у 2016 році за фінансування програми ULEAD. В усіх обласних центрах України створені та діють на постійній основі відокремлені підрозділи Центру, які орієнтовані безпосередньо на роботу з громадами: інформаційний, юридично-консультаційний, організаційний, методичний і розвитковий супровід, сприяння процесу формування спроможних ОТГ, підвищення їх спроможності та компетенцій у різних сферах, реалізацію реформи місцевого самоврядування та секторальних реформ, сприяння впровадженню сучасних організаційних форм (наприклад, кооперативів, регіональних кластерів), проведення підрозділами різноманітних навчальних, просвітницьких, експертних регіональних заходів.

¹¹⁷ <http://rozvytok.in.ua/krashchi-praktiki/proekti-regionalnogo-rozvitku/773->

¹¹⁸ https://courses.prometheus.org.ua/courses/course-v1:AMU+INST101+2017_T4/about

Перспективною інституційною формою можуть стати регіональні **агенції з підтримки державно-приватного партнерства** – перше з них відкрилося у березні 2019 року в місті Вінниці.

Важливими, проте наразі не впровадженими в Україні інститутами місцевого розвитку є **муніципальні банки**. Завдання цих спеціалізованих фінансових інститутів полягає у спрощенні доступу органів місцевого самоврядування до усіх типів зовнішнього фінансування, врахування особливостей отримання віддачі від довготривалих проектів інвестицій у просторовий розвиток¹¹⁹. У світовій практиці муніципальні банки дозволяють уникнути ризиків інвестування місцевих коштів до інструментів грошового ринку (разом із розміщенням на депозитах), а також витрат на залучення коштів через місцеві запозичення. Також утворюються можливості співпраці з пенсійними фондами, соціально відповідальними інвесторами та благодійними організаціями, кредитними спілками, місцевими фінансовими інститутами розвитку. Ресурсна база банків розширюється через можливості залучення депозитів та надання кредитів; банк також може випускати власні цінні папери. Зрештою, передання значної частини проектів розвитку до відокремленого інституту підвищує прозорість їх реалізації та спрощує підзвітність органів місцевого самоврядування¹²⁰. Упровадження інструменту муніципальних банків в Україні потребуватиме ухвалення Національним банком України норм спеціалізованого регуляторного режиму, який враховує особливості їх функціонування.

Принагідно слід зазначити, що зміцнення спроможності та розширення повноважень ОТГ слід розглядати як необхідну та конче важливу, проте – лише одну зі складових державної політики регіонального розвитку. Навіть найуспішніша об'єднана громада, розвиваючись як «річ в собі», опиняється в «інституційній пастці», досягаючи об'єктивних меж свого розвитку, які диктуються обмеженістю ресурсних можливостей, організаційних спроможностей, зрештою – особливостями місцевої ментальності. Не кажучи вже про пересічні ОТГ, для яких розширення компетенцій, сфер відповідальності і навіть ресурсного забезпечення нерідко відбувається швидше, ніж зростання їхніх фахових організаційних спроможностей.

¹¹⁹ OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies. – OECD Publishing. – Paris, 2016. – P. 255.

¹²⁰ Municipal Banking: an Overview. Financing Socially Just and Sustainable Forms of Urban Development. – Report by K. Beitel, April, 2016.

Належне розкриття потенціалу територіального розвитку можливе лише за поєднання розширення повноважень громад із чітким визначенням місця кожної ОТГ в системі економічних відносин в регіоні, а розвитку регіону – в національному суспільному та економічному розвитку. Тому важливе завдання державної політики регіонального розвитку – конвертація завдань модернізації країни у конкретні модернізаційні завдання розвитку регіонів, передбачені відповідними регіональними стратегіями, а інтегрованість з цими стратегіями – запорука успішності стратегування розвитку об'єднаних громад. Саме досягнення міжрегіональної (міжтериторіальної) синергії – одна з підвалин смарт-підходів, які притаманні сучасній європейській моделі політики регіонального розвитку.

У міжнародній практиці поширеною інституційною моделлю співпраці громади з органами публічного управління вищих рівнів є укладання **контрактів**, які дозволяють пов'язати місцеву політику з національними пріоритетами, сприяти розвитку відповідальності громади та партисипативності загальнонаціонального розвитку, легітимізувати державну політику в умовах децентралізації, сприяти координації локальних влад, розподілити вагу великих проектів і їхні ризики¹²¹. Залежно від рівня кваліфікації громади такий контракт може концентруватися або на запобіганні опортуністичної поведінки (визначенні взаємних зобов'язань), або на імплементації ефективних випробуваних механізмів реалізації наданих громаді повноважень¹²².

В Україні запроваджений законом «Про стимулювання розвитку регіонів» інструмент угод щодо регіонального розвитку виявився нежиттєздатним. У реєстрі Мінекономрозвитку зафіксовано 6 угод, у яких визначено вельми загальні та стандартні пріоритетні напрями узгодженої діяльності. Доцільнішим видається укладення *спеціальних угод секторального спрямування*, що може бути особливо корисним у процесі здійснення секторальної децентралізації або для розв'язання певних суттєвих проблем загальнодержавного характеру, що мають регіональний вимір. У цьому контексті громади можуть виступати в ролі як окремих сторін угод, так і співучасників їх виконання, що передбачено змістом угоди. Тому потрібне доповнення чинного законо-

¹²¹ Building Competitive Regions. Strategies and governance. – OECD, 2005. – P. 73–84.

¹²² Linking Regions and Central Governments. Contracts for Regional Development. – OECD, 2007. – P. 37.

давства з унормуванням ширшого спектра угод, зокрема з прямою участю громад.

Так само недієздатним виявився передбачений законом інструмент програм подолання депресивності територій – їх не було укладено жодної. Встановлені критерії визначення депресивності територій не дозволяли визнати депресивною жодну територію. Лише після внесення змін до закону у 2011 році вперше до депресивних вдалося віднести 4 міста обласного значення, про що було прийнято офіційне урядове рішення, у 2012 році було запропоновано надати такий статус ще 8 містам, що, утім, зроблено вже не було. Доцільно продовжити корекцію критеріїв визначення депресивності територій, з можливим встановленням типів депресивності з огляду на її генезу (старопромислові, працедефіцитні, екологічно небезпечні тощо) та специфікацією інструментів, які можуть застосовуватися щодо таких громад.

Взаємодія секторальних політик із метою поліпшення умов життя людей, які живуть на певних територіях, оптимізує процеси територіального розвитку¹²³. Інтегроване багаторівневе врядування дозволяє досягти комплементарності територіального та секторального розвитку. Як територіальна, так і секторальна політики стають ефективнішими в разі їхньої координації та підпорядкування єдиним цілям і завданням на основі горизонтальної інтеграції управлінських завдань, планів секторального розвитку, діяльності агентств і служб для кожного рівня врядування, а також вертикальної інтеграції – з національного до локального рівнів¹²⁴.

Розподіл компетенцій між рівнями врядування є об'єктивною необхідністю, яка зумовлюється технологічною та організаційною специфікою надання певних видів публічних послуг. Сучасні технологічні зрушення ведуть до різноспрямованих змін в оптимальному управлінському масштабі для публічних товарів та послуг. Якщо для одних видів такий масштаб зростає (наприклад, навчання чи охорона здоров'я вимагають значних інвестицій, тому створення міцних укрупнених осередків значно продуктивніше, ніж розпорошення коштів між дрібними установами), для інших – зменшується (наприклад – дорожнє будівництво, енергетика, комунікації тощо, щодо яких

¹²³ OECD Regional Outlook 2011. Building Resilient Regions for Stronger Economies. – OECD Publishing, 2011. – P. 57.

¹²⁴ OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies. – OECD Publishing. – Paris, 2016. – P. 199

діє тенденція до зменшення масштабів та індивідуалізації виробництва, персоналізації засобів оперування та контролю). Щодо певних видів публічних товарів і послуг можливий комплементарний взаємозв'язок (наприклад, успішний розвиток дорожнього будівництва спрощує застосування укрупнення мережі закладів освіти та охорони здоров'я)¹²⁵.

Посилення дієвості громад у формуванні ендогенних механізмів територіального розвитку заохочує до співпраці місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, бізнес-спільноту території та ділові асоціації, мешканців, організації громадянського суспільства, сприяє формуванню ними спільного бачення майбутнього їхньої громади¹²⁶. Тому важливим є цілеспрямоване налагодження прозорої взаємодії між керівництвом ОТГ і місцевим бізнесом щодо створення умов для розвитку останнього, вибору пріоритетів розвитку, сприятливих для розкриття територіального економічного потенціалу.

Інклюзивності територіального розвитку сприяють **інститути громадської та ділової комунікації на локальному рівні**. Це – місцеві Ради регіонального розвитку й регіональні агентства розвитку, партисипативні інститути громадського впливу на просторове та регіональне стратегування, інститути громадського контролю, зокрема – громадські ради при органах місцевої влади та самоврядування і бюджетних установах громади, громадські об'єднання підприємців тощо. В рамках таких інститутів забезпечується формування та обмін знаннями та досвідом щодо територіальної специфіки проблем та необхідних навичок ведення бізнесу, використання потенціалу соціального капіталу громади. Інституціоналізація забезпечує консолідацію та конструктивізацію інтересів основних соціальних груп громади, знижує потенціал протестної та опортуністичної поведінки. В становленні такої мережевої комунікації значна роль належить поширенню комунікаційних технологій як однієї зі складових Індустрії 4.0. Сучасні інформаційні технології спроможні забезпечувати моніторинг і транспарентність поточного становища на локальному, регіональному та загальнонаціональному рівнях (зокрема, на основі обробки big data),

¹²⁵ Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth. – OECD Publishing, 2009. – P. 126.

¹²⁶ OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies. – OECD Publishing. – Paris, 2016. – P. 214..

оперативність прийняття й виконання рішень, якість і доступність адміністративних послуг на основі електронного врядування тощо.

До того ж прозорість процесу взаємодії дозволяє запобігти відтворенню на мікрорівні «родових хвороб» держави – корупції, набуття преференцій внаслідок зрощування бізнесу та місцевої влади («місцева олігархізація»), вузькогрупового лобіювання цілей розвитку захищеними компаніями. Прозорість також дозволяє послабити тиск щодо отримання місцевим бізнесом преференцій на непрозорій основі та зберегти рівність конкурентного середовища.

В Україні потребує подолання проблема слабкої **координації дій між учасниками процесу децентралізації, центральними та субнаціональними органами влади**. В той час як на формальному законодавчому рівні взаємоузгодженість стратегічних документів держави, регіонів і громад є унормованою й існує потенційна можливість міжвідомчого узгодження під егідою профільного віце-прем'єр-міністра, міністра регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України, на практиці бракує дієвих інститутів, які забезпечували б консолідацію зусиль в усіх сферах. Значна робота потрібна для імплементації цілей децентралізації до Державної стратегії регіонального розвитку, програмних документів секторального рівня, практичної діяльності профільних міністерств та відомств.

Відсутність уніфікованих інституційних інструментів міжвідомчої координації у сфері децентралізації призводить до того, що ця ніша заповнюється міжнародними грантовими програмами. Не заперечуючи важливості для України цього виду допомоги, все ж зазначимо, що за чинного формату відбувається, по суті, імплементація імпортованих інститутів, керована значною мірою закордонними фахівцями, які не володіють знаннями щодо особливостей територіального розвитку України. Використання міжнародної допомоги буде значно ефективнішим та даватиме помітніші результати у разі посилення інституційної досконалості органів влади та місцевого самоврядування – реципієнтів допомоги.

Провідним серед інститутів міжвідомчої координації мала б стати чинна Рада регіонального розвитку при Президентові України, проте зі значно вищою дієвістю та оперативним обговоренням реальної проблематики децентралізації та місцевого розвитку. Цьому може сприяти перехід від дискретності (періодичного проведення засідань) до постійності в її роботі (з наявністю відповідного апарату). Упрова-

дження сучасних принципів політики децентралізації має відбуватися за максимального залучення повноважень профільного віце-прем'єр міністра, з утворенням спеціальних міжвідомчих груп і залученням Експертної групи Мінрегіону для невідкладного реагування у розв'язанні питань ОТГ.

Разом із тим потрібен орган ефективної горизонтальної та вертикальної координації політик різних центральних органів, які діють на місцевому рівні, причому в тісному контактi з власне громадами. На увагу заслуговує рекомендація експертів ОЕСР щодо створення «Центру врядування» у сфері децентралізації – координаційного органу для узгодження використання ресурсів, політик, пріоритетів, інтеграції планованих програм, а також міжвідомчої Ради (чи Комітету) з питань децентралізації. Вони наголошують на першочерговій важливості комунікацій і діалогу в секторах, що виходять за рамки компетенції Мінрегіону: розвиток економіки, транспорт, охорона здоров'я, освіта¹²⁷. На нашу думку, до цього переліку також варто додати енергетику, сферу безпеки (МВС та Міноборони), екологічну ситуацію, інформаційні комунікації, реалізацію соціальної політики та політики на ринку праці тощо.

2.5. Управлінська спроможність і процеси стратегування розвитку об'єднаних територіальних громад

Запровадження відповідних стандартів життя громад, відхід від централізованої моделі управління в державі, побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування є одними з ключових позицій в реалізації євроінтеграційного напрямку національного розвитку, зокрема – гармонізації законодавства України з нормами Євросоюзу,

Реалізація цих завдань, у свою чергу, вимагає нових підходів до забезпечення управлінської спроможності громад, і в першу чергу – кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування.

¹²⁷ Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні. – OECD Publishing. – Paris, 2018. – Р. 27.

На думку експертів Асоціації міст України, в нинішній системі кадрового забезпечення в органах місцевого самоврядування накопичилася значна кількість проблем, до яких належать¹²⁸:

загальні питання:

- незакріпленість конституційних основ формування суцільної системи спроможних громад;
- відсутність закону про адміністративно-територіальний устрій;
- незавершеність реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади та низькі темпи цього процесу;
- застарілість чинної редакції закону про місцеве самоврядування;

безпосередньо кадрові питання:

- непривабливість служби в органах місцевого самоврядування для високоякісних кадрів;
- відсутність умов для регулярного осучаснення кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування;
- відсутність належних умов для формування в громадах підготовлених резервів майбутніх депутатів, старост та лідерів органів самоорганізації населення.

Більшість проблем мають успадкований характер. Так, розв'язати проблему, наприклад, відсутності закону про адміністративно-територіальний устрій чи застарілості чинної редакції закону про місцеве самоврядування не вдається упродовж багатьох років.

У Плані заходів щодо реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки, затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 року¹²⁹, передбачено реалізацію таких заходів:

- розроблення та подання Кабінету Міністрів України пропозицій щодо внесення змін до Конституції України (щодо територіальної організації влади);

¹²⁸ Асоціація міст України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://auc.org.ua/galuz/kadry-ta-organizaciya-roboty>

¹²⁹ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 року № 77-р «Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-z-realizaciyi-novogo-etapu-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-na-20192021-roki>

- розроблення та подання у встановленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України законопроекту щодо врегулювання питання затвердження адміністративно-територіального устрою базового рівня;
- супроводження у Верховній Раді України законопроекту «Про засади адміністративно-територіального устрою України» (реєстраційний номер 8051);
- розроблення та подання у встановленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України законопроекту «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція);
- розроблення та подання у встановленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України законопроекту «Про місцеві державні адміністрації» (нова редакція);
- супроводження у Верховній Раді України законопроекту «Про внесення змін до Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування”» (реєстраційний номер 8369);
- розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів України проекту постанови Кабінету Міністрів України щодо внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 року № 268 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» щодо упорядкування системи організаційного та матеріального забезпечення працівників органів місцевого самоврядування.

Водночас важливо звернути увагу на **ризик реалізації Плану заходів** щодо реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки, що стосуються кадрових питань.

Законопроект «Про внесення змін до Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування”» (далі – законопроект № 8369) розроблено із врахуванням статті 6 Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Законом України № 452/97-ВР від 15.07.1997 задля продовження реформи місцевого самоврядування та подальшого забезпечення процесу децентралізації публічної влади. Найважливішою складовою цієї реформи, разом із матеріально-фінансовою основою, є її кадрове забезпечення: створення правових передумов для підвищення престижності служби в органах місцевого самоврядування, врегулювання статусу службовця місцевого самовряду-

вання, стимулювання кар'єрного зростання, деполітизації служби в органах місцевого самоврядування, запровадження нової моделі оплати праці та впровадження ефективного механізму запобігання корупції¹³⁰.

Проте цей законопроект, як того вимагає Регламент Верховної Ради України, внесено відповідно до норм чинної законодавчої бази. Тому нинішня редакція законопроекту № 8369 не може враховувати положення законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а та законопроектів «Про внесення змін до Конституції України (щодо територіальної організації влади)» та «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція), що мають бути розроблені до кінця I кварталу 2019 року і до 10 грудня 2019 року відповідно.

Зважаючи на це, ухвалення нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», найімовірніше, буде поставлено «на паузу», оскільки законопроект потребуватиме відповідного коригування після ухвалення законопроектів про внесення змін до Конституції України та нової редакції законів «Про місцеве самоврядування в Україні», що в свою чергу буде залежати від (не)ухвалення зазначених змін до Конституції України (про це йдеться у розділі 1.2.).

Необхідність коригування законопроекту № 8369 насамперед спричинена тим, що законопроектом «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» пропонується передати значну частину повноважень від місцевих державних адміністрації до місцевих рад. Для цього передбачено ліквідацію місцевих державних адміністрацій та запровадження замість них інституту префектів, які матимуть значно вужчі повноваження – переважно у сфері контролю над законністю роботи органів місцевого самоврядування.

Очевидно, що положення нових редакцій Законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині перерозподілу їх повноважень базуватимуться на нормах оновленої Конституції. Тобто у депутатського корпусу, виборних посадових осіб та службовців місцевого самоврядування збіль-

¹³⁰ Пояснювальна записка до законопроекту про внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 17.05.2018 № 8369 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=64016&pf35401=455284>

шиться обсяг повноважень, що у свою чергу вимагатиме нових, у порівнянні із пропонованими у законопроекті № 8369, підходів до визначення правових та організаційних засад служби в органах місцевого самоврядування, в т. ч. і щодо добору осіб, здатних професійно виконувати збільшений обсяг посадових обов'язків, і щодо підвищення їх кваліфікації.

Окремо варто звернути увагу на ймовірні проблеми з управлінням спроможністю місцевої влади та самоврядування, що виникатимуть у процесі децентралізації. Так, в процесі децентралізації плануються кардинальні зміни щодо функціонування місцевих державних адміністрацій (ОДА, РДА) – від їх повної ліквідації, що передбачена президентським законопроектом № 2217а, до суттєвого скорочення РДА (орієнтовно утричі з 490 до 340 РДА), що впливає із норм статті 8 урядового законопроекту № 8369, чи до 100 РДА, як це передбачено новим урядовим планом дій з реформи децентралізації на період до 2020 року. Очевидно, що це призведе не тільки до передачі повноважень від ОДА, РДА до місцевих рад, але й до скорочення значної частини штату державних службовців, які зараз здійснюють виконання цих повноважень, працюючи у місцевих державних адміністраціях.

Частково забезпечити збереження нагромадженого кадрового й кваліфікаційного потенціалу державних службовців можна за допомогою використання частини шостої Закону України «Про державну службу», яка визначає, що «під час передачі або делегування повноважень і функцій від державного органу до органу місцевого самоврядування переведення державного службовця на посаду служби в органах місцевого самоврядування здійснюється без обов'язкового проведення конкурсу в разі відповідності його професійної компетентності кваліфікаційним вимогам до відповідної посади та за умови вступу на службу вперше за результатами конкурсу».

Варто також звернути увагу на інструмент кадрового резерву, який, на думку багатьох експертів та профільних організацій, має вирішувати проблему залучення на службу в органах місцевого самоврядування кваліфікованих осіб, зокрема обдарованої молоді. Зараз Типовий порядок формування кадрового резерву в органах місцевого самоврядування, який затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 24.10.2001 № 1386, передбачає, що кадровий резерв формується з:

- посадових осіб місцевого самоврядування, які підвищили кваліфікацію або пройшли стажування і рекомендовані атестаційною комісією на вищі посади;
- державних службовців, які бажають перейти на службу в органи місцевого самоврядування;
- спеціалістів виробничої, соціально-культурної, наукової та інших сфер, а також випускників вищих навчальних закладів відповідного профілю, зокрема зарахованих на навчання за освітньо-професійними програмами підготовки магістрів державного управління.

У свою чергу, особам, що зараховані до кадрового резерву, надається низка переваг. Зокрема, якщо посада, до кадрового резерву на яку зараховано працівника, стає вакантною, він, за наявності рівних даних, має переважне право на її заміщення під час проведення конкурсу. А посадові особи місцевого самоврядування, які зараховані до кадрового резерву на вищі посади, можуть бути призначені на них без конкурсу – за рішенням відповідного сільського, селищного, міського голови чи голови районної або обласної ради.

Натомість, законопроект «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 8369 не містить статті щодо інституту кадрового резерву, що на практиці означатиме його ліквідацію (за аналогією із новою редакцією Закону України «Про державну службу»).

Щодо організації підготовки та підвищення кваліфікації кадрів місцевого самоврядування, в т. ч. об'єднаних територіальних громад, варто зазначити таке.

Кабінет Міністрів України 01.12.2017 ухвалив Концепцію реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Відповідно до неї Урядом визначено низку проблем, які потребують розв'язання:

- система підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад не відповідає сучасним вимогам до якості та змісту освіти;
- недосконалий механізм визначення реальних потреб державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування

у професійному навчанні не забезпечує взаємозв'язок між системою підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад і практикою державного управління та місцевого самоврядування.

Задля реалізації цієї Концепції Уряд затвердив відповідний план заходів, який заплановано реалізувати до кінця 2020 року. До того ж низка заходів, що заплановані цим планом, детерміновані необхідністю ухвалення нових чи внесення змін до чинних законів. Так, зокрема, потрібно внести зміни до Законів України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та «Про статус депутатів місцевих рад» у частині запровадження обов'язкового підвищення кваліфікації посадовими особами місцевого самоврядування та депутатами місцевих рад. У свою чергу, створення методичних рекомендацій щодо підготовки спеціальних вимог до посадової особи місцевого самоврядування зумовлено ухваленням Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» в новій редакції.

Варто також зазначити, що 21 лютого 2019 року набула чинності нова редакція Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Постанова Уряду, якою затверджене зазначене Положення, сприятиме створенню сучасної цілісної, мобільної та гнучкої системи (з розвиненою інфраструктурою, ефективним управлінням і належним ресурсним потенціалом) для професійного навчання зазначених категорій осіб¹³¹.

Реалізація положень Плану щодо формування відповідної нормативно-правової бази забезпечить необхідні, проте не достатні умови зміцнення управлінської спроможності громад. Не менш важливим є **впровадження інституційних практик належного врядування**. Цьому, на жаль, перешкоджає наявність низки системних конфліктів у системі влади ОТГ, виникнення яких є цілком природним з огляду на масштаб та характер реформи із децентралізації влади.

¹³¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» від 06.02.2019 № 106 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-sistemu-profesijnogo-navchannya-derzhavnih-sluzhbovciv-goliv-miscevih-derzhavnih-administracij-yih-pershih-zastupnikiv-ta-zastupnikiv-posadovih>

Аналітики ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення» провели ґрунтовне дослідження конфліктів в об'єднаних територіальних громадах України¹³² та виокремили сім їх найпоширеніших типів:

1. **Конфлікти щодо самого об'єднання**, які із часом вже в об'єднаній громаді можуть згладитись, перейти у латентну фазу або, навпаки, загостритися. Основна причина – процес не був належним чином прокомунікований на місці, мешканцям може здаватися, що їхні інтереси не враховують. Слід зазначити, що близько 80 % рішень судів, якими визнано незаконними та скасовано рішення місцевої ради щодо об'єднання, стосувалися недотримання процедури проведення громадських обговорень або ж узагалі їх відсутності¹³³.

Для вирішення цього типу конфліктів дуже важливо, аби сторони протистояння побачили вигоди від об'єднання громад – наприклад, розвитку інфраструктури, появу нових робочих місць, реалізацію локальних проектів у периферійних селах тощо.

2. **Конфлікти щодо розподілу ресурсів між внутрішніми громадами** зумовлені суперечностями з приводу розподілу коштів та інфраструктури між населеними пунктами ОТГ. Переважно вони пов'язані з тим, що жителі якихось із них вважають цей розподіл несправедливим. Для запобігання цьому типу конфліктів жителям треба чітко пояснювати зміст і мету всіх рішень, що приймаються; залучати їх до розробки відповідних сценаріїв; намагатися спільно шукати консенсусні або ж бодай компромісні рішення, а не просувати вже заздалегідь прийняті.

3. **Конфлікти навколо оптимізації соціальної інфраструктури**, як зазначають аналітики, є найбільш поширеними в ОТГ. Головна проблема в діяльності місцевої влади, яка призводить до цього типу конфліктів, полягає у відсутності належної комунікації з громадою від самого початку процесу оптимізації. До того ж у рамках цих конфліктів доцільним є застосування компенсуючих заходів у населених пунктах, які зазнали «втрат», наприклад, фінансування проекту, якого жителі сильно потребують. Такий підхід продемонструє готовність керівництва громад не лише ліквідувати об'єкти інфраструктури через їх неефективність, але й вкладати кошти у створення нових.

¹³² Конфлікти в ОТГ: типи, причини, форми, наслідки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://samoorg.com.ua/blog/2018/12/18/konflikti-v-otg-tipi-prichini-formi-naslidki/>

¹³³ Там само.

4. **Земельні конфлікти** почастишали у 2018 році після того, як розпочався процес передачі ОТГ земель сільськогосподарського призначення поза межами населених пунктів. Наразі ці конфлікти є не стільки внутрішніми, скільки розгортаються між громадами, з одного боку, та районною владою й органами Держгеокадастру, з іншого. Водночас земельні суперечки цілком можуть виникати між сусідніми ОТГ або ж усередині них, а також між громадами та іншими зацікавленими сторонами, приміром суб'єктами господарювання. Для попередження цього типу конфліктів необхідним є законодавче урегулювання повноцінної передачі громадам земель поза межами населених пунктів із чітким визначенням повноважень органів місцевого самоврядування та порядку здійснення передачі.

5. **Конфлікти щодо ефективності місцевої влади в ОТГ.** Йдеться про ситуації, коли, будучи невдоволеними рішеннями чи діями місцевої влади, ефективністю вирішення проблем, якістю надання послуг тощо, жителі вдаються активних дій, протестів, спрямованих проти самої влади, її окремих представників або ж на захист власних прав та інтересів. Виникнення таких конфліктів вимагає від влади налагодження системної комунікації з громадою та максимального залучення жителів у процес розробки, прийняття та виконання рішень.

Варто зауважити, що, згідно із соціологічним опитуванням, яке провів наприкінці 2017 року Київський міжнародний інститут соціології та Центр «Соціальні індикатори», абсолютна більшість українців (88 %) вважають, що потрібно встановити державний нагляд над законністю рішень органів місцевого самоврядування. Проте думки щодо того, хто має здійснювати нагляд, розділилися: по 32 % говорять про прокуратуру і спеціально створений орган виконавчої влади, а 20 % вважають, що це має здійснювати місцева державна адміністрація (до внесення змін до Конституції) чи префект (після внесення змін до Конституції). Також 91 % респондентів дотримуються думки, що потрібно встановити відповідальність органів місцевого самоврядування за бездіяльність, що призвела до негативних наслідків, у вигляді дострокового припинення повноважень¹³⁴.

6. **Конфлікти в середовищі місцевої еліти.** Це можуть бути конфлікти між головою громади і депутатським корпусом місцевої ради;

¹³⁴ Третє щорічне соціологічне дослідження «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.slg-coe.org.ua/p13513/>

між головою і старостою; гострі конфлікти між депутатами, які відображаються на всій громаді та ін. У конфліктну взаємодію можуть також бути втягнуті представники політичної еліти регіонального і центрального рівня та впливові бізнес-структури. Трансформація таких конфліктів в більшості випадків неможлива без втручання третіх сторін, оскільки самі учасники протистояння зазвичай не налаштовані на порозуміння. У таких конфліктах програють і мешканці громад, які, через брак організації, змушені бути або пасивними спостерігачами, або одним з інструментів у боротьбі сторін. Хоча саме позиція організованої громадськості здатна відіграти вирішальну роль, а чітка підтримка громадою однієї зі сторін може повністю змінити хід подій.

7. Конфлікти між владою ОТГ і району. Процес об'єднання громад неминуче призводить до перегляду ланцюга управління. Районні ради і районні державні адміністрації у районах, де всі або більшість громад об'єдналися, стають рудиментом. Районні органи мають передавати на місцевий рівень власність та звільняти працівників, тож конфлікти між двома рівнями стають неминучими. Для їх вирішення важливою є чітка позиція обласної та центральної влади. **Ситуацію ускладнює і те, що наразі в державі відсутнє чітке бачення подальшої долі районів**, адже відповідне законодавство досі не ухвалене. Тож саме ясність у питанні моделі районного поділу та відповідної управлінської структури є запорукою зменшення рівня напруги по лінії «район – громада». Експерти пропонують або ліквідацію РДА, або введення інституту префекта, а також зміни до законодавства¹³⁵.

Слід зазначити, що в деяких громадах **одразу декілька конфліктних ліній можуть накладатися одна на одну**, тим самим тільки підсилюючи протистояння. Наприклад, може мати місце латентний конфлікт, що бере свій початок ще з часів об'єднання. До нього можуть додатися суперечності щодо розподілу бюджетних коштів між сторонами.

Досягнення належної управлінської спроможності ОТГ вимагає подолання зазначених конфліктів, що видається можливим лише на основі послідовного, збалансованого за інтересами, стратегічно орієнтованого та керованого розвитку громад на основі відповідної якості стратегування. На основі стратегування розвитку громади від-

¹³⁵ Чабарай Г. Децентралізація: чого бракує громадам [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://tyzhden.ua/Politics/219535>

бувається досягнення узгодженої співпраці бізнесу, влади, громади, формування оптимальної послідовності дій щодо досягнення цілей.

Між тим на заваді ефективності стратегування стають суб'єктивні чинники, які відбивають вищезгадані конфліктні суперечності, притаманні сучасним громадам. Серед них:

- недостатнє кадрове забезпечення органів управління ОТГ;
- відсутність необхідного досвіду в посадових осіб місцевого самоврядування;
- недостатня інформованість представників місцевої влади щодо можливостей, які відкриває децентралізація та об'єднання громад;
- необізнаність жителів щодо суті та перспектив реформи децентралізації;
- амбіції громад, які бажають стати адміністративними центрами майбутніх об'єднань, та відкидають співпрацю на районному рівні;
- небажання заможних громад об'єднуватися з бідними;
- тиск на громади з метою змусити їх об'єднуватись через першість кількісних орієнтирів децентралізації (як правило, на обласному рівні);
- спротив процесам створення ОТГ з боку районної влади, яка намагається запобігти об'єднанню чи провести його за своїм сценарієм¹³⁶.

Аналіз наявних у об'єднаних громад планових та стратегічних документів засвідчує їх, як правило, низьку якість. Експерти констатують, що більшість громад приймають стратегічні документи суто для задоволення вимог законодавства (зокрема, отримання субсидії на розвиток інфраструктури) або для проведення роботи з донорськими організаціями. У таких документах – формальна постановка цілей та завдань, часто присутня слабка кореляція між цілями, які закладаються в них, та напрямками видатків місцевого бюджету¹³⁷.

Якості стратегування та планування не сприяє брак інформаційно-

¹³⁶ Аналітичний звіт за підсумками міжрегіонального дослідження участі громадськості у процесах об'єднання та розвитку об'єднаних територіальних громад . – Одеса, 2016.

¹³⁷ Результати оцінювання управління фінансами об'єднаних територіальних громад. – USAID (DOBRE), 2018 [Електронний ресурс] Режим доступу : https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/273/DOBRE_UA_FMA_Results.pdf

го забезпечення діяльності керівництва ОТГ. Зокрема, це стосується повноти інформації щодо наявних в розпорядженні громади активів (повна інвентаризація майна громад не проводилась), в т. ч. обліку безхазяйного майна. Через нечіткість функціонування механізму реєстрації місця проживання відсутня вичерпна інформація щодо демографічного становища в громаді – стану людського капіталу та реальних потреб у соціальній допомозі. Громадам недоступна секторальна (наприклад, фіскальна) статистика. Щодо багатьох статистичних показників дезагрегація до рівня громад взагалі не передбачена.

Суттєвим ризиком для ефективності стратегування розвитку ОТГ є неінклюзивність цього процесу, яка може проявлятися у двох напрямках:

- розробка стратегічних документів зовнішніми консультантами без активної участі місцевої команди керівництва ОТГ;
- розробка стратегічних документів місцевою командою або спільно із зовнішніми консультантами, проте за слабого залучення громадськості.

У першому випадку основний ризик полягає у застосуванні стандартно-типових підходів за слабого врахування чи й нехтування специфічними особливостями цієї громади. Навіть залучення висококласних фахівців, зокрема міжнародного рівня, без тісної співпраці з місцевими фахівцями та ґрунтового «польового» дослідження не дозволяє розробити якісної стратегії.

Практика залучення громадськості до процесу стратегування є досить поширеною серед громад. Форми залучення вельми різноманітні – від проведення «стандартних» громадських слухань – до роботи з цільовими аудиторіями – трудовими колективами, громадськими активістами, групами молоді (школярі, студенти), проведення громадських обговорень, фокус-групових досліджень, опитувань. Проте проведені дослідження¹³⁸ продемонстрували надмірну різноманітність базових положень, що закладаються до статутів ОТГ, регламентів рад ОТГ, їхніх виконавчих органів, положень про старосту, які врегульовують процедури висунення ініціатив, залучення громадськості до обговорення, прийняття рішень, питання відкритості тощо – через від-

¹³⁸ Аналітичний звіт за підсумками міжрегіонального дослідження участі громадськості у процесах об'єднання та розвитку об'єднаних територіальних громад . – Одеса, 2016.

сутність законодавчого затвердження рамкових вимог до установчих документів ОТГ. Недостатньо врегульовані механізми громадських консультацій: не визначені норми представництва у консультативних опитуваннях, а також не визначені суб'єкти, уповноважені проводити такі опитування.

Як наслідок, у певних ОТГ можливе «протягування» таких положень цих базових документів, які вихолощуватимуть принципи самоврядуності та інклюзивності, на яких має базуватись процес децентралізації, відкривається шлях для вузькогрупового лобювання. Таким чином, де-факто можуть виникати значні розбіжності у змістовному наповненні прав на самоврядування між членами різних громад.

Дослідники зазначають, що, за статистикою, громадські слухання проводяться переважно із земельних питань. Натомість, скажімо, такий стратегічно важливий напрям, як проведення бюджетних слухань, не є загальноприйнятим і поширеним. Протоколи проведення громадських слухань не оприлюднюються, звіти про врахування чи неврахування пропозицій не формуються¹³⁹.

З нашого погляду, враховуючи критичність цілей зміцнення локальної ідентичності, стратегування розвитку громад, окрім стандартної постановки завдань для внутрішнього та зовнішнього фінансування, має вирішувати складніші синтетичні проблеми:

- побудова й орендування нової ідентичності громади, яка формується після об'єднання;
- побудова «інституційної екосистеми громади» (згода щодо базисних позицій розвитку як підгрунтя взаємної довіри) як основи для відбудови соціального капіталу;
- досягнення згуртованості навколо пріоритетних цілей територіального розвитку, активне залучення громадянського суспільства;
- оптимізація та диверсифікація економічної структури на основі смарт-спеціалізації;
- поглиблення капіталізації потенціалу громади шляхом повнішого освоєння локальних ресурсів;
- встановлення співвідношення стратегії розвитку ОТГ із галу-

¹³⁹ Результати оцінювання управління фінансами об'єднаних територіальних громад. – USAID (DOBRE), 2018. [Електронний ресурс] . – Режим доступу : https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/273/DOBRE_UA_FMA_Results.pdf

зевими, регіональними стратегіями та Державною стратегією регіонального розвитку;

- максимальна реалізація потенціалу міжтериторіальної співпраці.

Стратегічний процес жодним чином не завершується ухваленням стратегії розвитку ОТГ. До функції органів місцевого самоврядування у процесі реалізації стратегії належатимуть:

- упровадження динамічної моделі стратегічного планування на основі постійної експертно-комунікативної платформи в рамках громади, але з відкритим доступом;
- формування партнерської мережі для розробки та реалізації стратегії, як рівні ОТГ, так і в масштабі регіону;
- проведення навчання (тренінги, просвітницька діяльність) з конкретних питань реалізації стратегії для працівників органу місцевого самоврядування, працівників соціальної сфери, громадських організацій, бізнесу тощо;
- моніторинг ходу реалізації стратегії, проблем, що виникають, в т. ч. на основі експертних та соціологічних опитувань;
- у разі потреби – проведення роботи щодо коригування стратегії та цільових індикаторів її реалізації.

2.6. Досягнення інклюзивності розвитку громади на основі захисту прав і свобод громадян

Найважливішою зміною, яка стимульована реформою децентралізації, є трансформація свідомості громадян, перехід зі стану пасивного очікування змін до дій. Активність членів громад, яка базується на їх локальній ідентичності, стає ресурсом та справжнім соціальним капіталом в процесі становлення об'єднаних територіальних громад. І, навпаки – недостатня ініціативність людей може гальмувати розвиток громад.

Інклюзивність розвитку громад досягається через можливості більш повно реалізовувати конституційні права і свободи громадян на участь в управлінні державними справами¹⁴⁰ та впливати на владу на

¹⁴⁰ Стаття 38. Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до ор-

локальному рівні. Це пов'язано з передачею широких повноважень та ресурсів органам місцевого самоврядування, що змушує їхніх представників ефективніше реагувати й розв'язувати місцеві проблеми, а громадянам дає більше інструментів безпосереднього впливу.

Представляючи план реалізації другого етапу реформи децентралізації, ключовою метою якого є проведення місцевих виборів у 2020 році на новій територіальній основі¹⁴¹, Прем'єр-міністр України В. Гройсман наголосив на необхідності розвитку форм місцевої демократії як одного із завдань цього етапу реформи, а саме – вдосконаленні виборчого законодавства та вибудовуванні механізму проведення місцевих референдумів. Згідно з його позицією, у громадян має бути можливість висловити свою думку з різних питань не від виборів до виборів, а повсякчас¹⁴².

Аналіз результатів соціологічних досліджень щодо оцінювання українцями реформи децентралізації демонструє дещо суперечливу тенденцію. Згідно з опитуванням, яке провів Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з Київським міжнародним інститутом соціології у серпні 2018 року¹⁴³, 23 % опитаних громадян вважають, що реформа децентралізації дає громадянам нові можливості впливу на владу (цей показник не відрізняється від результатів 2017 року). Серед тих, хто висловив бажання брати участь в управлінні своїми громадами, найчастіше йдеться про участь як виборців (у 2018 році – 46 %, у 2017-му – 42 %). Усі інші форми участі у справах громади значно менш популярні: участь у громадських слуханнях та участь у громадських роботах з благоустрою згадували по 16 % опитаних, а про інші можливі заходи – ще менше, 29 % не готові залучатися до жодної управлінської чи громадської діяльності. Переважна більшість українців не задоволені спроможністю впливати на рішення

ганів державної влади та органів місцевого самоврядування // Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

¹⁴¹ У Мінрегіоні прокоментували затвердження Урядом плану заходів реалізації другого етапу децентралізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/news/10523>

¹⁴² Уряд оновлює план дій по децентралізації та ініціює новий етап реформи, – Володимир Гройсман [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/admin/articles/10522.html>

¹⁴³ Громадська думка населення щодо реформи децентралізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-dosyagnennya-i-problemi-otsinki-gromadyan>

місцевої влади (55 %). Цей показник є меншим проти 2017 року – тоді він становив 63 %, проте це зменшення відбулося через зростання тих, хто не зміг визначитися в цьому питанні, тоді як частка задоволених залишилася практично незмінною (у 2018-му – 17 %, у 2017-му – 16 %). Тобто, з одного боку, люди не бачать для себе можливості впливати на рішення місцевої влади, а з іншого – згідно з дослідженням, вони їй не демонструють бажання це робити попри наявність артикульованої потреби.

Подібними є результати опитування, що було проведене соціологічною службою «Центр Разумкова» у жовтні 2018 року¹⁴⁴, щодо оцінки українцями готовності влади йти назустріч громадським ініціативам і громадян – до участі в самоврядуванні: не задоволені готовністю влади 51 % опитаних, готовністю громадян – 44 %, але менше третини опитаних (30 %) готові брати участь в управлінні своїм містом/селом/селищем. Водночас виокремлюється сприйняття мешканців у населених пунктах у складі ОТГ, де розподіл думок є дещо іншим: незадоволених готовністю влади – 46 %, задоволених – 33 %; незадоволених готовністю громадян – 36 %, задоволених – 38 %; готових брати участь – понад третина (34 %).

Такі результати дають підставу для висновку, що процес об'єднання громад (разом з іншими відповідними заходами) надає поштовху активізації суспільства.

І досі значним є розрив між рівнем прийняття рішень і низовою активністю. Громадяни не відчують достатнього впливу на місцеве самоврядування і не залучаються належним чином до процесу створення та розвитку ОТГ. Одна з головних причин такого стану речей полягає у тому, що сферу прямої місцевої демократії реформа децентралізації майже не зачепила. Слід констатувати, що чинна нормативно-правова база у цій площині не відповідає вимогам часу і значною мірою є неповною.

Загальні збори громадян за місцем проживання передбачено ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Порядок їх проведення визначається законом та статутом територіальної громади, рішення враховуються органами місцевого самоврядування в їх

¹⁴⁴ Порівняльний аналіз позицій влади і громадян України з питань забезпечення безпеки громад під час децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування / М. Сунгуровський (керівник проекту) та ін. – Київ : Заповіт, 2018. – С. 14.

діяльності. Проте в Україні досі такого закону немає, а компетенція, порядок скликання і проведення загальних зборів та реалізації їхніх рішень регулюється застарілою Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року¹⁴⁵, яку було прийнято ще до ухвалення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та чинної Конституції України.

Розв'язати проблему мало б ухвалення законопроекту «Про загальні збори (конференції) членів територіальних громад за місцем проживання» (реєстр. № 2467), який був підготовлений ще у 2015 році та включений до Плану заходів з реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр. (2016). Проте цього зроблено не було.

За оцінкою експертів ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», відсутність законодавчого регулювання процедур загальних зборів та конференцій членів територіальних громад веде до сумнівної легітимності тих зібрань, що проходять у громадах і приймають важливі рішення¹⁴⁶.

Місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення відповідно до ст. 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Проте на сьогодні в Україні інститут місцевого референдуму є повністю нерегульованим через відсутність відповідного закону.

Політичний аналітик фонду «Демократичні ініціативи» М. Золкіна вважає, що у населення є запит бути залученим в конкретні процеси, і місцеві референдуми дозволили би з часом переконати суспільство, що воно впливає на процеси організації життя власної громади. На її думку, цей інститут потрібен Україні, проте експерт застерігає, що в перші 5–10 років відбуватимуться маніпуляції на цьому рівні, але це неминучий виховний процес¹⁴⁷.

Місцева ініціатива застосовується відповідно до ст. 9 Закону Укра-

¹⁴⁵ Постанова Верховної Ради України «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» від 17 грудня 1993 р. № 3748-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3748-12>

¹⁴⁶ Аналітичний звіт за підсумками міжрегіонального дослідження участі громадськості у процесах об'єднання та розвитку територіальних громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2016/11/Analitichniy-zvit-povniy.pdf>

¹⁴⁷ Чи потрібні українцям місцеві референдуми? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.radiosvoboda.org/a/donbass-realii-mistsevi-referendumi/29473778.html>

їни «Про місцеве самоврядування в Україні» до будь-якого питання, віднесеного до відання органів місцевого самоврядування. Порядок її внесення на розгляд ради визначається окремо кожним представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Органи самоорганізації населення (ОСН) – дієвий інструмент для того, щоб мешканці шляхом самоорганізації вирішували поточні проблеми за місцем проживання. Правовий статус ОСН передбачений ст. 14 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Законом України «Про органи самоорганізації населення».

Згідно з дослідженням, проведеним Одеським інститутом соціальних технологій за участі фахівців ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення» у 2016 році, ОСН (сільські комітети) відігравали невелику роль у процесі об'єднання, вони навіть не утворені у більшості громад. Але керівники новостворених ОТГ відзначають, що за нових умов мають намір активізувати процес формування сільських, селищних комітетів на периферійних територіях та включити їх у процеси розвитку громад¹⁴⁸.

Показовим став приклад Балтської ОТГ Одеської області (об'єднує 17 колишніх рад і 27 населених пунктів, населення ОТГ – близько 33 тис. осіб), яка для кращої взаємодії з периферійними населеними пунктами та ефективнішого представництва їхніх інтересів, окрім посади старости в селах об'єднаної громади, створила ОСН, у які ввійшли найбільш активні та авторитетні мешканці цих сіл. ОСН допомагають старостам цих сіл представляти та захищати інтереси селян, налагоджувати життя та благоустрій цих територій¹⁴⁹.

Загалом, станом на 1 лютого 2019 року в Україні, за даними Держстату, зареєстровано 1577 ОСН різних рівнів – від будинкових до мікрорайонних і сільських¹⁵⁰. Однак ще у декілька разів більше в Україні створено і діють ОСН, які не пройшли державної реєстрації і не

¹⁴⁸ Як громадськість бере участь у процесах об'єднання та розвитку громад : аналітичний звіт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://samoorg.com.ua/blog/2016/11/08/15679/>

¹⁴⁹ Стратегічний розвиток об'єднаних громад – новий виклик для НУО [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://samoorg.com.ua/blog/2017/05/18/16983/>

¹⁵⁰ Кількість юридичних осіб за організаційно-правовими формами господарювання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua/edrpo/ukr/EDRPU_2019/ks_opfg/ks_opfg_0219.htm

отримали права юридичної особи. Таких ОСН, за експертними оцінками, в Україні приблизно 10–12 тис.¹⁵¹ Це пов'язано з недосконалим законодавством щодо створення і діяльності ОСН. Зокрема, податкова може зареєструвати їх як прибуткові організації або як державні установи¹⁵². Вирішити правові прогалини щодо статусу ОСН мало б ухвалення законопроекту «Про органи самоорганізації населення» (реєстр. № 2466).

Громадські слухання називають однією з найпоширеніших форм участі громадськості у формуванні та реалізації місцевої політики, проте їхнє нормативно-правове забезпечення сьогодні є чи не найгіршим¹⁵³. Зокрема, недосконаліми є вимоги до періодичності проведення громадських слухань. Стаття 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що громадські слухання мають проводитися не рідше одного разу на рік. Порядок організації громадських слухань повинен визначатися статутом територіальної громади.

Експерти громадської організації «Центр UA» відзначають, що громадські слухання не є достатньо ефективним інструментом, оскільки проводяться часто в незручний час та/або в незручному місці, громадськість вчасно не інформується про їх проведення. Внаслідок цього вони часто проводяться формально або маніпулятивно в інтересах місцевої влади¹⁵⁴.

Проведення **консультацій із громадськістю** органів виконавчої влади регулюється Постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», якою було затверджено «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної по-

¹⁵¹ Аналітичний звіт за підсумками дослідження стану соціального капіталу в громадах України та умов для його формування і розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/public/File/2018_table/0427_zvit.pdf

¹⁵² Дзюпин М. Аналіз судової практики щодо створення та діяльності органів самоорганізації населення в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2012/08/Prikladi-iz-sudovoyi-praktiki-OSN-.pdf>

¹⁵³ Організація роботи регіональних ресурсних центрів з розвитку місцевої демократії / А. С. Крушник. – Одеса : ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», 2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2017/05/Methodichni-rekomendatsiyi-shhodo-roboti-RTS.pdf>

¹⁵⁴ Зелена книга: залучення громадян до розробки та ухвалення рішень місцевим самоврядуванням [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://centreua.org/wp-content/uploads/2018/07/GB-DECISION_UKR_PRINT.pdf

літики». Проте для органів місцевого самоврядування цей порядок має рекомендаційний характер.

Консультації з громадськістю можуть проводитись у формі публічного громадського обговорення (безпосередня форма – конференції, форуми, громадські слухання, засідання за круглим столом, збори, зустрічі з громадськістю, теле- або радіодебати, інтернет-конференції, електронні консультації) та вивчення громадської думки (опосередкована форма).

У контексті питань нормативно-правового забезпечення громадської участі у прийнятті політичних рішень, зокрема, на місцевому рівні, актуальною та важливою ініціативою є законодавче врегулювання механізму публічних консультацій та ухвалення відповідного законопроекту (реєстр. № 7453). Новацією цього законопроекту є положення, відповідно до якого розгляд проектів нормативних актів відбувається лише за умови проведення публічних консультацій, порушення процедури проведення яких може бути підставою для перегляду прийнятого рішення. Він поширюється, зокрема, на діяльність суб'єктів політичних рішень на рівні місцевого самоврядування та визначає стандарти проведення публічних консультацій під час формування державної, регіональної та місцевої політики.

Практика проведення **публічних консультацій** в українських ОТГ не є поширеною, і якщо існує на місцях, то на початковому рівні і часто є формальною. Про це свідчать результати дослідження, що проводилось у форматі фокус-груп із представниками 5 регіонів України Київським міжнародним інститутом соціології в межах проекту «Відповідальне управління громадою», що впроваджується Громадянською мережею ОПОРА за підтримки Програми «U-LEAD з Європою»¹⁵⁵.

Згідно з дослідженням Одеського інституту соціальних технологій за участі фахівців ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», у територіальних громадах досить активно проводяться **громадські обговорення**¹⁵⁶ з метою детального ознайомлення широкого зага-

¹⁵⁵ Публічні консультації – інструмент діалогу влади з громадою [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://ar.volyn.ua/2018/11/16/publichni-konsultatsiyi-instrument-dialogu-vlady-z-gromadoyu/>

¹⁵⁶ Аналітичний звіт за підсумками міжрегіонального дослідження участі громадськості у процесах об'єднання та розвитку територіальних громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://samooorg.com.ua/wp-content/uploads/2016/11/Analitichniy-zvit-povniy.pdf>

лу з проектом суспільно значущого акту або привернення суспільної уваги до проблеми. Процедура громадського обговорення згадується у Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Її застосовують у процесі попереднього розгляду ідеї добровільного об'єднання ТГ. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» серед повноважень голови районної, обласної, районної у місті ради передбачає організацію обговорення громадянами проектів рішень ради та важливих питань місцевого значення. Також у Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» зазначено, що питання, пов'язані з регуляторною діяльністю, мають обговорюватися відкрито за участю представників громадськості. Однак цим законодавча база громадського обговорення обмежується, а отже, є фрагментарною і явно недостатньою для повноцінного визначення процедур застосування цього механізму місцевої демократії.

Водночас слід зазначити, що на відміну від громадських слухань, які мають регулюватись виключно статутом територіальної громади, і на відміну від консультацій з громадськістю, що регулюються відповідною постановою Кабінету Міністрів України № 996, громадські обговорення можуть регулюватись положенням або іншим локальним нормативно-правовим актом, затвердженим місцевою радою.

Вкрай популярними інструментами та механізмами залучення громадськості є **електронні петиції та громадські бюджети (бюджет участі)**.

Електронні петиції є дієвим способом активізувати громаду навколо конкретної проблеми, проте більшість петицій не доходять до стадії розгляду депутатськими комісіями задля реального вирішення та обмежуються відповіддю, як це передбачено Законом України «Про звернення громадян».

Бюджети участі допомагають громадськості згуртуватися та дають практичний досвід залучення до прийняття рішень та відчуття, що зусилля можуть бути дієвими. Разом із тим бюджет участі не заявлений на рівні законодавства та відсутній у Бюджетному кодексі, що може бути підставою для деяких органів місцевої влади його не запроваджувати¹⁵⁷.

¹⁵⁷ Зелена книга: залучення громадян до розробки та ухвалення рішень місцевим самоврядуванням [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://centreua.org/wp-content/uploads/2018/07/GB-DECISION_UKR_PRINT.pdf

Окремо варто відзначити, що сьогодні громадськість майже не має впливу на процес формування та затвердження місцевих бюджетів, який є основним механізмом реалізації інтересів представників територіальної громади. Бюджет участі, який набув популярності протягом останніх років, не виходить за рамки кількох відсотків від усього місцевого бюджету. Механізми залучення громадськості до бюджетних процесів на місцях часто відсутні або реалізуються формально¹⁵⁸.

Також у контексті розгляду проблеми громадської участі на місцях і з метою захисту прав і свобод громадян громада може запровадити **інститут уповноваженого з прав людини на рівні територіальних громад (муніципальний омбудсмен)**, який розглядатиме скарги громадян, проводитиме розслідування, надаватиме поради або консультації посадовим особам місцевого самоврядування й вирішуватиме конфлікти. Уповноважений із прав людини створює інституційну присутність, яка означає, що місцева влада має офіційного представника громадян¹⁵⁹. Наявність муніципального омбудсмена повинна бути прописана у статуті громади або закріплена окремим положенням.

Слід наголосити, що через наявні правові прогалини у законодавчому полі **більшість інструментів місцевої демократії регулюються на місцевому рівні – статутом територіальної громади та відповідними положеннями**. Тобто статут територіальної громади є одним із найважливіших нормативних джерел, який має регулювати участь громадян у формуванні й реалізації місцевої політики, визначати її форми та процедури. Разом із тим ст. 19 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначає, що «орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього Закону *може прийняти* статут територіальної громади села, селища, міста». Отже, **норма про ухвалення територіальними громадами власних статутів має рекомендаційний характер**.

¹⁵⁸ Зелена книга: залучення громадян до розробки та ухвалення рішень місцевим самоврядуванням [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://centreua.org/wp-content/uploads/2018/07/GB-DECISION_UKR_PRINT.pdf

¹⁵⁹ Хоббі Ю. С. Вплив процесів децентралізації на забезпечення прав та свобод людини і громадянина [Електронний ресурс] // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. – 2015. – Вип. 35 (1.1). – Режим доступу : http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.35/part_1/28.pdf

Локальна нормативна база територіальних громад ще тільки створюється. Згідно з дослідженням Одеського інституту соціальних технологій за участі фахівців ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», яке було проведено у 2016 році в шести областях України, **майже половина видів локальних нормативно-правових актів, що мають регулювати питання участі громадськості в управлінні, у територіальних громадах взагалі відсутні.** За цих умов мешканці громад залишаються, по суті, без можливості захистити свої права перед тими, хто на свою користь захоче їх порушувати¹⁶⁰. Ба більше, навіть у тих громадах, де вже є ухвалені статuti, вони не завжди є якісними. Тобто задекларовані форми участі громадян можуть не мати конкретно прописаних вимог і процедур реалізації.

Прогресивним кроком щодо сприяння розвитку прямого народо-владдя на місцях і розробки якісних статутів стало затвердження й оприлюднення 20 лютого 2019 року Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України **Методичних рекомендацій щодо розроблення статуту територіальної громади, у яких запропоновано приблизну структуру статуту територіальної громади, де визначено права, обов'язки, форми участі жителів громади у вирішенні питань місцевого значення, засади громадського контролю та звітування посадових осіб місцевого самоврядування тощо, а також містяться всі необхідні зразки документів.**

Окрім нормативно-правового регулювання залучення громадян до вирішення питань місцевої політики, важливим аспектом є **інформаційно-просвітницька робота у громадах щодо перспектив реформи децентралізації.** Згідно з результатами опитування Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, що здійснювалося у партнерстві з Київським міжнародним інститутом соціології у серпні 2018 року¹⁶¹, рівень обізнаності українців із реформою наразі дещо знизився. Так, згідно з результатами опитування, 16 % добре знають, у чому полягає ця реформа (у червні 2017-го таких було 20 %), 60 % – щось чули (у 2017 році – 62 %).

¹⁶⁰ Як громадськість бере участь у процесах об'єднання та розвитку громад : аналітичний звіт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://samoorg.com.ua/blog/2016/11/08/15679/>

¹⁶¹ Громадська думка населення щодо реформи децентралізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-dosyagnennya-i-problemi-otsinki-gromadyan>

Брак інформації породжує негативні міфи про реформу. Тому рада ОТГ варто приділяти більше уваги комунікації з мешканцями про свою діяльність. Чітке пояснення членам громади суті рішень, що ухвалюються, дозволить уникнути непотрібних та згубних для реформи маніпуляцій.

Важливе значення має те, як рада інформує населення. Для ефективного інформування недостатньо лише розміщення рішень на офіційному сайті. Враховуючи слабкий рівень інтернетизації громад, інформування через сайт не досягає своєї мети. Якщо рада дійсно зацікавлена в донесенні правдивої та повної інформації до жителів, вона має обирати дієві канали комунікації, зокрема – зустрічі з населенням у форматі загальних зборів, громадських слухань, публічних консультацій. Також мешканці із задоволенням читають публікації про проблеми та здобутки громади в місцевих газетах та інформаційних бюлетенях місцевої ради. Друковані ЗМІ залишаються традиційним і популярним джерелом інформації у громадах¹⁶².

Забезпечити налагодження кращої взаємодії між громадськістю й органами місцевого самоврядування можуть **громадські хаби**, що активно відкриваються в новостворених ОТГ на базі бібліотек, будинків культури тощо. Такі простори сприяють формуванню груп інтересів і можуть використовуватися для проведення тих самих публічних консультацій. Однак поява хабів залежить від політичної волі кожного окремого ОМС та потребує залучення грантового фінансування, принаймні на початкових етапах.

Окремо слід зазначити **роль міжнародної технічної допомоги в реалізації реформи децентралізації в Україні**. Так, завдяки програмі «U-LEAD з Європою»¹⁶³ було створено 24 Центри розвитку місцевого самоврядування (ЦРМС) у всіх областях України, які надають широкий спектр послуг органам місцевого самоврядування, передусім ОТГ, громадським організаціям та громадянам. Зокрема, експерти програми консультують та навчають з питань стратегічного планування, регіонального розвитку, бюджетного процесу, проектного менеджменту,

¹⁶² Калашнікова О. Розподіл коштів в ОТГ: як уникнути конфліктів? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.pravda.com.ua/columns/2018/09/13/7191898/>

¹⁶³ Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку «U-LEAD з Європою» спільно фінансується Європейським Союзом та його країнами-членами Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею та Швецією.

допомагають побудові комунікації та впроваджують просвітницькі ініціативи щодо децентралізації, надають методичну та фінансову допомогу¹⁶⁴.

Також у 13 областях України за фінансової підтримки Міжнародного фонду «Відродження» діють Ресурсні центри з розвитку місцевої демократії, експерти яких професійно надають консультації, проводять навчання, сприяють діалогу громадських організацій з органами місцевого самоврядування; адвокатують інтереси громад, а також просувають зміни до політики щодо місцевої демократії¹⁶⁵.

Між тим слід зважати на те, що згадані вище й інші подібні проекти з експертною підтримкою та практичною допомогою, що надається місцевим громадам, поступово зменшуватимуться, і в певний момент припиняться. Тому одним із результатів реформи децентралізації має стати переосмислення громадянами можливостей участі у процесах прийняття рішень і побудова налагодженої системи взаємодії органів місцевого самоврядування та мешканців громад.

В окремих адміністративно-територіальних одиницях залучення громадян до прийняття рішень може саботуватися місцевою владою через незацікавленість у прозорості. Так, експерти громадської організації «Центр UA» наголошують, що наглядові ради комунальних підприємств, на діяльність яких виділяються значні кошти з місцевих бюджетів, досі не функціонують як механізми громадського контролю. Також варто зазначити особливу роль виконавчих органів, які готують велику частину проектів рішень ради, проте є суттєво менш публічними за місцевих депутатів¹⁶⁶.

Розв'язання питань і зменшення ризиків корупції на місцях потребує насамперед нормативно-правового врегулювання вимог обов'язкового **публічного звітування посадовців і депутатів органів місцевого самоврядування.** Відсутність зрозумілого та уніфікованого порядку

¹⁶⁴ «U-LEAD з Європою»: Розширення прав і можливостей громадян та громад України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/363/20190110_U-LEAD_UKR.pdf

¹⁶⁵ Олексій Орловський – про новий конкурс у межах Програми «Демократична практика» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.prostir.ua/?focus=oleksij-orlovskij-pro-novuj-konkurs-u-mezhah-prohramy-demokratychna-praktyka>

¹⁶⁶ Зелена книга: залучення громадян до розробки та ухвалення рішень місцевим самоврядуванням [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://centreua.org/wp-content/uploads/2018/07/GB-DECISION_UKR_PRINT.pdf

звітування депутатів призводить до ігнорування або довільного трактування депутатами відповідної норми закону; порушення звітної дисципліни міського голови та виконавчих органів (управлінь) перед територіальною громадою¹⁶⁷.

З погляду державного управління реформа децентралізації покликана сприяти прозорішій процедурі прийняття рішень, вищій якості послуг та стимулювати державних службовців до належного виконання своїх обов'язків. Адже корупція є більш видимою на місцевому рівні, й, відповідно, її легше контролювати. В умовах, коли суди та правоохоронні органи не мають довіри суспільства і блокують притягнення до відповідальності корупціонерів, лише публічний розголос і тиск через ЗМІ може покращити ситуацію.

Для цього громадські активісти беруться за моніторинг використання місцевих бюджетів із подальшою публікацією інформації про потенційні зловживання. Допомагає у боротьбі з корупцією також широкий спектр електронних технологій – спеціальні громадські сайти на основі масивів даних, програми, мобільні додатки, онлайн-платформи.

У 2018 році у Львові, Дніпрі, Одесі та Тростянці пройшли децентралізаційні хакатони DeHack¹⁶⁸, які спрямовані на розробку нових цифрових рішень для потреб об'єднаних громад, таких як вирішення місцевих екологічних проблем, контроль за локальними фінансами, залучення громадян, управлінням запитами та скаргами громади. Серед запропонованих ідей, які планують впроваджувати окремі ОТГ – сервіс «Міська диспетчерська», що має забезпечити накопичення інформації про роботу комунальних закладів та підприємств, а також надання запитуваних жителями міста даних в онлайн-режимі; реєстр земельних ділянок й автоматизованих робочих місць, що покликаний сприяти ефективній роботі працівників адміністрації та поліпшенню комунікації з жителями; судовий реєстр «Суд на долоні», що спрямований на забезпечення працівників ОТГ, передусім сільських юристів, даними про рішення судів по проблемам сільських громад; платформа

¹⁶⁷ Івано-Франківськ, Київ та Луцьк очолили рейтинг Індексу публічності органів місцевого самоврядування 2017 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.oporaaa.org/news/vibori/45335-ivano-frankivsk-kyiv-ta-lutsk-ocholyly-reitynh-indeksu-publicnosti-orhaniv-mistsevoho-samovriaduvannia-2017-roku>

¹⁶⁸ DeHack – Національний проект Децентралізація [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://dehack.today/>

Probind для поліпшення комунікації керівництва ОТГ з бізнесом та жителями населених пунктів для врахування запитів і пропозицій у сфері ЖКГ, інфраструктури тощо¹⁶⁹.

2.7. Рецентралізація місцевої влади як новий виклик для місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування як вияв демократичних засад управління місцевим розвитком на сучасному етапі державотворення реалізується через децентралізацію владних повноважень і ще більше зміцнення владної та інституційної спроможності територіальних громад. Цей процес, крім явного й осяжного збільшення владних повноважень громад, супроводжується появою певних важкопрогнозованих характеристик у розподілі вже не тільки владних повноважень, а й ресурсів та відповідальності. Йдеться про акумуляцію громадами значного обсягу управлінських повноважень та матеріально-фінансових ресурсів, навіть так званого «перетягування» громадами на себе значного обсягу повноважень та ресурсів.

Такий процес є об'єктивним з огляду на створення на низовому рівні управління осередків ініціативності у розв'язанні питань самоврядного розвитку та зміцнення економічної потужності громад, із тим, щоб повною мірою забезпечити відповідність розвитку громад принципам Європейської хартії місцевого самоврядування.

Проте концентрація повноважень негативно впливає на принципи самоврядності громад, а саме відкритість, сприйнятливість до нововведень, гнучкість та адаптивність. Крім того, така централізація ресурсів і повноважень стимулює зміну розподілу повноважень між рівнями управління, яка не завжди може відбутися швидко, і це може призвести до виникнення прогалів і недоликів у забезпеченні громадян якісними та достатніми послугами на відповідних рівнях управління.

Цей процес – об'єктивізація зміцнення громад – підсилюється слабкістю контролю за рішеннями рад об'єднаних територіальних громад. Рецентралізація ресурсів і повноважень зумовлює необхідність

¹⁶⁹ На «DeHack 2018 Odesa» презентували інноваційні проекти [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2539627-na-dehack-2018-odesa-prezentovali-innovacijni-proekti.html>

підвищення рівня відповідальності громад і остаточного та чіткого наділення окремих визначених органів влади контролем за рішеннями органів місцевого самоврядування. Ці складові децентралізаційної реформи – розширення обсягів повноважень та ресурсів громад, зменшення обсягів повноважень районів та незмінність обсягу джерел надходжень районів, необхідність контролю за рішеннями громад, який ще не унормований достатньою мірою, становлять характеристики *рецентралізації місцевої влади* на сучасному етапі в Україні.

За об'єднання відбувається поєднання різних громад, кожна з яких вже має свою власну локальну ідентичність. Усвідомлення громадою того, що вона є повноправним учасником процесів управління, сприяє *формування локальної ідентичності громад*. Рецентралізація веде до формування нової ідентичності об'єднаної громади, яка є самостійною управлінською, економічною одиницею, з чітко виписаними і унормованими повноваженнями, з прямими відносинами з державним бюджетом, ширшими можливостями формувати проекти, залучати інвестиції. Проте значна кількість інституційно міцних і уособлених громад, кожна з яких має власну локальну ідентичність, внаслідок рецентралізації втрачає можливості самостійно адаптуватись до мінливого середовища. Такий обопільний вплив рецентралізації на формування локальної ідентичності громад несе в собі як низку позитивних моментів, так і загроз, яким слід протидіяти.

Об'єднання територіальних громад сприяє **зміцненню державності** в Україні завдяки зміцненню системи керованості територіями. Оскільки ОТГ мають прямі бюджетні відносини з державним бюджетом, це зміцнює вертикаль управління у галузі фінансів, ускладнює можливості неефективного чи нецільового використання коштів. У цьому контексті формування достатньої кількості громад – з погляду управління, концентрації ресурсів та використання внутрішнього потенціалу економічного та соціального розвитку – є чинниками, що на самому низовому рівні формують стале та стабільне підґрунтя для зміцнення державності.

Аналітичні дослідження питань рецентралізації проводяться як в Україні (зокрема, С. А. Романюком), так і за кордоном. Вони доводять, що головна мета децентралізаційної реформи, яку інші країни проводять ще з 1980-х років, – передача владних повноважень до громад – часто не буває досягнута. Регіони, які проводять децентралізацію, на практиці отримують рецентралізацію влади, яка являє собою

швидке розростання адміністративної одиниці в територіальному та управлінському сенсі. Стрімке створення значної кількості нових субнаціональних або субрегіональних адміністративно-територіальних одиниць призводить до формування феномену, коли відбувається зменшення інтенсивності договірних відносин між органами управління та збільшення управлінської потужності субнаціональних одиниць, що породжує низку загроз безпеці єдиного управлінського середовища, обмежує можливості їх моніторингу й подолання¹⁷⁰.

Також у дослідженнях звертається увага, що децентралізація та рецентралізація є невіддільними характеристиками сучасних реформ державного/публічного сектора управління. До того ж децентралізація виникає як результат зменшення рівня і потреби в керуванні процесами з боку центральної влади, у той час як рецентралізація з необхідністю виникає, коли слід вжити рішучих заходів у відповідь на виклики в економічній чи політичній сферах – процеси децентралізації та рецентралізації мають однакову динаміку як у федеральних, так і в унітарних країнах¹⁷¹.

Широке висвітлення цих процесів у зарубіжній літературі дозволяє зробити низку попередніх висновків і для процесів, що відбуваються із місцевою владою і в Україні.

Рецентралізація несе низку управлінських загроз для державної єдності. Внаслідок поширення процесу рецентралізації місцевої влади в Україні утворюються відокремлені громади, які мають широкі повноваження і можливості щодо реалізації власних ініціатив розвитку. Децентралізація формує з об'єднаних територіальних громад самостійних суб'єктів управління та господарювання, і, незважаючи на тимчасову відсутність інституційного оформлення поняття «громада», громада поступово стає центром регіонального розвитку. Громади є повними господарями на території своєї юрисдикції, вони непідконтрольні органам місцевого самоврядування вищого рівня, мають прямі відносини з державним бюджетом.

¹⁷⁰ Regional & Federal Studies Volume 24, 2014 – Issue 5: Federalism and Decentralization in Sub-Saharan Africa. Available at : <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13597566.2014.971771?tokenDomain=eprints&tokenAccess=3KN4jn9tAR6F3a5fQVtb&forwardService=showFullText&doi=10.1080%2F13597566.2014.971771&doi=10.1080%2F13597566.2014.971771&journalCode=frfs20>

¹⁷¹ <http://www.psupress.org/books/titles/978-0-271-03790-5.html>

Такий стан справ дозволяє говорити про ризик уособлення громад, а якщо громада є фінансово спроможною, то і перетворення громад на анклав. Це становить загрозу для територіальної і суспільної консолідації країни, зводячи нанівець у сфері управління ідеї повсюдності місцевого самоврядування, відкритості громад, поширення принципів місцевої демократії та розвитку місцевого самоврядування, а в економічній сфері – спричиняючи порушення консолідованого економічного простору, підмінюючи економічні зв'язки договірними відносинами.

Рецентралізація місцевої влади приводить до того, що місцевий управлінський простір формується розширеною владою громад. Поступово створюється мережа зв'язків між громадами, що увійшли до ОТГ, яка дозволяє використати всі переваги уособлення громади, оминаючи необхідність дотримання формальних зв'язків з районами. Анклавність, що поступово формується, призводить до викривленого уявлення про навколишнє середовище, і за відсутності контролю за рішеннями органів місцевого самоврядування може призвести до погіршення якості управління, переважання неформальних зв'язків над формальними, зниження якості життя, всеохопності контролю над сферами життєдіяльності з боку сформованих центрів управління життям громади, зростання ризиків корупційних дій.

У цьому разі поступово всі стратегічні, інформаційні, фінансові, кадрові потоки концентруються у руках голови громади, рада може стати «ручною», що веде до її узурпації та виникнення низки корупційних ризиків, орієнтації на особисті зв'язки, а не на ефективність і доцільність, формування клановості у громадах. В економічній сфері голова громади може впливати на розподіл ресурсів, державних замовлень, впливати на економічну діяльність, що також приводить до порушення принципів ринкової економіки та перешкоджає вільному переливу капіталу та переміщенню робочої сили. Володіння керівником громади важелями потужного впливу на формування політичного простору завдяки наявності відповідного адміністративного ресурсу може зробити формування саме такої структури влади в громаді вигідним для політичних сил загальнонаціонального рівня, які розраховують отримати в регіоні певні політичні дивіденди (скажімо, у період виборів). Політична стабільність, поляризація та нейтралізація політичного простору в громад та, можливо, і в регіоні, залежить від лінії поведінки голови громади. В інформаційному просторі громади також багато залежить від лінії поведінки голови та його контролю за розпо-

ділом фінансових потоків. У разі неунормування контролю над діяльністю громад ні район, ні область не можуть послабити формальні інструменти та канали впливу голови громади, формується дедалі більше неформальних відносин, що розбалансовує систему управління й перетворює неінклюзивну модель самоврядування на інституційну пастку.

Уособлення громад має низку наслідків, які варто враховувати в реалізації політики стимулювання розвитку громад, зокрема:

- позбавлення районів та областей властивих їм функцій управління внаслідок поступового зникнення потреби у виконанні тих функцій, які можуть успішно реалізовуватися на рівні громад;
- «вимивання» матеріально-фінансових ресурсів з районного рівня, виключення району з розподілу майнових і фінансових ресурсів, зростання потреби у перегляді спроможності районів реалізовувати функції управління чи нагляду над територіальними одиницями базового рівня управління;
- необхідність оновлення переліку повноважень районної гілки влади внаслідок її усунення від розподілу ресурсних потоків і контролю за рішеннями і діяльністю ОТГ, чітке визначення її повноважень;
- необхідність розподілу функцій районних державних адміністрацій між об'єднаними територіальними громадами, з одного боку, та обласними державними адміністраціями, з іншого;
- зростання потреби у здійсненні контролю над рішеннями територіальних громад, для забезпечення існування всіх адміністративно-територіальних одиниць у єдиному правовому полі та запобігання порушенню чи звуженню прав громадян;
- порушення усталених економічних та гуманітарних зв'язків між громадами населених пунктів до об'єднання, що створює потенціал для формування нових, проте із важко прогнозованою ефективністю;
- необхідність швидкого освоєння технологій утримання об'єктів інфраструктури, експлуатація та підтримання у належному стані яких тепер залежать від рішень громади.

Формування об'єднаних територіальних громад вимагає зміни системи управління на рівні районів, а новий розподіл фінансових, матеріальних й управлінських ресурсів – зміни системи управління територіями.

Рамковими критеріями розподілу повноважень тут можуть бути: дотримання принципу субсидіарності; прийнятна якість надання послуг; спроможність виконати функції із забезпечення розвитку громади; доцільність забезпечення послуг саме на цьому рівні управління; дотримання безпечності та визначеного рівня якості життя громадян.

Зменшення кількості повноважень у районної гілки влади, усунення районної влади від розподілу ресурсних потоків та контролю за рішеннями і діяльністю об'єднаних територіальних громад призводить до необхідності або їх ліквідації, або укрупнення та наділення чітким оновленим переліком повноважень.

Тому до власних повноважень громад можуть бути віднесені повноваження державної влади районного рівня, які відповідають оптимізаційним критеріям:

- послуга, яку надають громади, є доступною і потрібною всім мешканцям громади;
- послуга надається за стандартами, відповідно до яких якість її надання можна легко оцінити;
- бюджет громади має достатню кількість коштів для забезпечення фінансування послуг, що будуть передані;
- для реалізації послуги на рівні громади наявна необхідна кількість фінансових, правових, управлінських, організаційних ресурсів;
- надання послуг перебуває під контролем інституцій державної влади з метою забезпечення визначеної якості послуг;
- організації громадянського суспільства мають змогу здійснювати контроль за якістю надання послуг.

Отже, з одного боку, обсяги повноважень, що передаються громадам, повинні бути достатніми для усталення громади як повноправного учасника процесів управління державою, а з іншого, громада має відповідати за якість виконання нею власних повноважень.

Процеси рецентралізації можуть стати невідворотними при посиленні фінансово-економічної спроможності громад, а також за відсутності контролю за рішеннями органів місцевого самоврядування, що може призвести до невинного перевищення влади та ухвалення рішень всупереч чинному законодавству. Тому з метою убезпечення від ризиків анклавності громад, поширення й зміцнення тенденцій місцевого самоврядування доцільно врегулювати питання щодо контролю за законністю рішень рад громад.

Розділ 3. УПРОВАДЖЕННЯ СЕКТОРАЛЬНИХ РЕФОРМ У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

3.1. Децентралізація управлінських повноважень щодо реалізації секторальних реформ

Децентралізація управлінських повноважень щодо реалізації секторальних реформ в ОТГ віддзеркалює виклики, що постають перед управлінською спроможністю місцевого самоврядування. Водночас вона відкриває додаткові можливості для зміцнення спроможності держави реалізовувати визначений порядок денний реформ у низці секторів.

На першому етапі реформи децентралізації в Україні відбулися законодавчі зміни, що дозволили впровадити елементи деволюції управлінських повноважень у сферах надання основних публічних послуг. Практичний вимір втілення першого етапу реформи демонструє вектор децентралізації у напрямі деволюції, що передбачає розширення повноважень, відповідальності та ресурсної бази органів місцевого самоврядування, які формуються за результатами виборів в ОТГ. Посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування виконувати власні та делеговані функції може відбуватися внаслідок розширення переліку власних джерел доходів відповідних місцевих бюджетів, а також надання достатнього обсягу державних трансфертів та субвенцій для виконання делегованих повноважень. Водночас уповноваження органів місцевого самоврядування забезпечувати надання публічних послуг не знімає з держави функції нагляду за законністю рішень, що ухвалюють органи місцевого самоврядування у відповідній сфері¹⁷².

¹⁷² Романюк С. А. Децентралізація: теорія та практика застосування : монографія / С. А. Романюк. – Київ : 2018. – 216 с.

На субрегіональному та регіональному рівнях в Україні продовжує превалювати модель деконцентрації, оскільки законодавчі зміни поки що не торкнулися структури та повноважень обласних і районних рад, а також обласних та районних державних адміністрацій. Відповідні законодавчі зміни передбачені на новому етапі реформи децентралізації у 2019–2021 рр.¹⁷³ Модель деконцентрації влади передбачає передачу центральним урядом певного обсягу відповідальності, повноважень та ресурсів територіальним (регіональним, субрегіональним та місцевим) органам виконавчої влади. Оскільки територіальні органи виконавчої влади є складовими вертикалі державного управління, вони є підзвітними і підконтрольними відповідним центральним органам виконавчої влади, у т. ч. з питань ухвалення й виконання рішень щодо забезпечення громадян якісними й доступними послугами.

Міжнародні дослідники застерігають від очікувань автоматичного підвищення якості надання публічних послуг унаслідок уповноваження територіальних органів державної влади або органів місцевого самоврядування ухвалювати та виконувати рішення у відповідних сферах. Дослідження дозволяють виокремити три ключових чинники, які треба враховувати для досягнення мети підвищення ефективності надання публічних послуг за умови збереження їх якості та доступності: політичний контекст реформи децентралізації (легітимність та політичну волю до проголошених змін); інституційну спроможність місцевої влади здійснювати покладені на неї повноваження; фінансові ресурси, необхідні для виконання відповідних функцій у сфері публічних послуг¹⁷⁴. Результати реформи децентралізації в Україні залежать від врахування зазначених факторів на кожному з етапів її впровадження.

Результати першого етапу реформи децентралізації засвідчили наявність низки викликів, що безпосередньо впливають на якість надан-

¹⁷³ Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. № 77-р / Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/prozatverdzhennya-planu-zahodiv-z-realizaciyi-novogo-etapu-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-na-20192021-roki>

¹⁷⁴ Robinson, M. (2007) 'Does Decentralization Improve Equity and Efficiency in Public Service Delivery Provision?', IDS Bulletin vol. 38, no. 1, Institute of Development Studies, Sussex, UK. Available at : <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1759-5436.2007.tb00333.x>

ня публічних послуг в ОТГ. Насамперед йдеться про **забезпечення територіальної доступності публічних послуг**. Підходи до вирішення цієї проблеми демонструє практика надання адміністративних послуг в ОТГ.

Органи місцевого самоврядування ОТГ отримали право надавати мешканцям громад адміністративні послуги у Центрах надання адміністративних послуг (ЦНАП). Дотепер більшість ЦНАП утворено при районних державних адміністраціях (РДА)¹⁷⁵; водночас кількість ЦНАП в ОТГ та перелік адміністративних послуг, які мешканці ОТГ можуть отримувати у ЦНАП на рівні громад, постійно зростає. До цього переліку відносять державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяження; державну реєстрацію бізнесу (юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців); видачу документів дозвільного характеру; соціальні послуги; паспортні послуги; реєстрацію актів цивільного стану; реєстрацію / зняття з реєстрації мешканців; земельні питання тощо. Станом на листопад 2018 року в Україні діяло 775 Центрів надання адміністративних послуг, де громадяни отримували якісні та доступні адміністративні послуги у комфортних умовах. З них 123 ЦНАП функціонують в ОТГ. Плата за надання адміністративних послуг наповнює місцеві бюджети, що також сприяє посиленню фінансової спроможності громад. За даними віце-прем'єр-міністра – міністра регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України Г. Зубка, у 2018 році «міське самоврядування за рахунок адміністративних послуг отримало 3,4 млрд грн додатково до своїх бюджетів»¹⁷⁶.

Динаміка формування ЦНАП є достатньо високою; зокрема, протягом 2018 року в Україні відкрилося 44 ЦНАП. Водночас є значні відмінності між обсягами адміністративних послуг, що надаються у різних типах громад. Відчутною є різниця доступності та якості адміністративних послуг для мешканців громад та місцевого бізнесу у різних регіонах.

¹⁷⁵ Як створити ЦНАП з нуля в ОТГ / Офіційна сторінка реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/337/A4_TSNAP_for-web_cover_block.pdf

¹⁷⁶ За рахунок адмінпослуг місцеві бюджети торік отримали 3,4 мільярда – Зубко / Укрінформ. – 24.01.2019. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2626269-za-rahunok-adminposlug-miscevi-budzeti-torik-otrimali-34-milarda-zubko.html>

Для розв'язання таких проблем органам місцевого самоврядування в ОТГ доцільно вибирати організаційно-правову форму надання якісних та доступних адміністративних послуг згідно з потребами відповідних громад. Зазвичай ідеться про формування постійного робочого органу або роботу структурного підрозділу при виконавчому органі відповідної ради¹⁷⁷.

Вибір моделей роботи ЦНАП має залежати від кількості та щільності населення у відповідних ОТГ, географічної доступності населених пунктів та стану дорожньо-транспортної інфраструктури між ними тощо¹⁷⁸. У великих містах можуть функціонувати територіальні філії ЦНАП. З огляду на географічні особливості й територіальну доступність у громадах можуть формуватися відокремлені підрозділи ЦНАП, віддалені робочі місця для надання адміністративних послуг, а також мобільні ЦНАП. Зокрема, віддалене робоче місце адміністратора ЦНАП може передбачати обладнання стаціонарного робочого місця на території громади або уповноваження виїзного адміністратора ЦНАП надавати послугу у населених пунктах, які входять до ОТГ, за певним графіком. Різновидом віддаленого місця для роботи адміністраторів називають так званий мобільний офіс ЦНАП або мобільне робоче місце адміністратора. За таких умов адміністративні послуги надаються у спеціально обладнаному для цього транспортному засобі. Цей варіант може бути актуальний для ОТГ з великою кількістю географічно віддалених та малочисельних населених пунктів.

Практика надання адміністративних послуг в ОТГ значно розширила інструменти забезпечення територіальної доступності надання адміністративних послуг незалежно від місця проживання громадян. Такі інституційні рішення організації процесу надання адміністративних послуг заслуговують на поширення у інших сферах впровадження секторальних реформ.

¹⁷⁷ Як створити ЦНАП з нуля в ОТГ / Офіційна сторінка реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/337/A4_TSNAP_for-web_cover_block.pdf

¹⁷⁸ Створення центрів надання адміністративних послуг в ОТГ. Збірник методичних матеріалів Програми ЄС «U-LEAD Компонент 2: (початкова фаза)» / Офіційна сторінка реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Stvorennya_CNAP_v_OTG_versiya_19.06.2017.pdf

Також результати першого етапу реформи децентралізації засвідчили недостатнє залучення громадян до процесів надання публічних послуг в ОТГ. Досвід проведення децентралізації управлінських повноважень у сфері освіти демонструє можливості використання таких механізмів, зокрема у контексті процесів оптимізації мереж відповідних закладів освіти.

У рамках секторальної децентралізації у сфері освіти органи місцевого самоврядування ОТГ отримали повноваження щодо управління системою надання освітніх послуг на своїх територіях¹⁷⁹. Це передбачає утворення та забезпечення діяльності окремих органів управління освітою ОТГ, які мають ширші повноваження щодо менеджменту у сфері освіти, порівнюючи з відповідними відділами районних державних адміністрацій¹⁸⁰. Щодо територіальних громад, які ще не об'єдналися, то відповідальність за управління дошкільними закладами та загальноосвітніми школами на їхніх територіях досі несуть відділи освіти районних державних адміністрацій. На першому етапі реалізації реформи були поодинокі приклади, коли виконавчі органи об'єднаних територіальних громад (зокрема, невеликих сільських громад) делегували свої функції управління освітньою сферою та передали відповідні бюджетні кошти до відділів освіти районних державних адміністрацій. Станом на листопад 2018 року 58,7 % загальноосвітніх навчальних закладів перебували в управлінні РДА, тоді як 41,3 % – в управлінні органів місцевого самоврядування міст обласного значення та ОТГ.

З метою забезпечення рівного доступу до якісних освітніх послуг (зокрема, загальної середньої освіти) формуються освітні округи, засновниками яких можуть бути представницькі органи місцевого самоврядування ОТГ та районні ради¹⁸¹.

¹⁷⁹ Огляд законодавства у сфері освіти щодо повноважень та обов'язків органів місцевого самоврядування / Офіційна сторінка реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/182/%D0%BE%D1%81%D0%B2%D1%96%D1%82%D0%B0.pdf>

¹⁸⁰ Формуємо органи управління освітою об'єднаної територіальної громади/ Портал «Педрада». – 3 листопада 2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.pedrada.com.ua/article/243-formumo-organ-upravlnnya-osvtoyu-obdnano-teritorialno-gromadi>

¹⁸¹ Створення органу управління освітою в ОТГ / Центральний офіс реформ при Міністерстві. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/357/26.12.18.pdf>

Освітні округи покликані виконувати функції забезпечення доступу до якісної загальної середньої, позашкільної освіти, допрофесійної підготовки та неперервної освіти. У рамках освітніх округів функціонують опорні школи, де сконцентровано найбільш висококваліфіковані педагогічні кадри та спеціалізоване обладнання (комп'ютерна техніка, устаткування фізико-математичних та природничих кабінетів тощо), а також філії опорних шкіл у менших населених пунктах. Так, саме опорні школи отримують фінансування для першочергового забезпечення відповідними кадровими та технічними ресурсами¹⁸².

Інституційна та фінансова спроможність органів місцевого самоврядування значною мірою зумовлює результати управління освітою, зокрема у частині формування мережі опорних шкіл в областях із їхніми філіями. Протягом періоду впровадження реформи в Україні вже створено 736 опорних шкіл в областях, з них 308 – в ОТГ; 1229 філій опорних шкіл в областях, з них 508 – в ОТГ.

Результати впровадження першого етапу реформи децентралізації засвідчили, що наявна мережа закладів загальної середньої освіти часто потребує оптимізації, основною метою якої має бути підвищення якості освітніх послуг та забезпечення їх територіальної доступності для мешканців¹⁸³. У контексті реформи децентралізації управлінські рішення щодо цього актуального питання ухвалюють як держадміністрації на рівні областей і районів, так і органи місцевого самоврядування ОТГ. Ключовим індикатором для прийняття відповідних рішень називають індекс спроможності шкільної освітньої мережі об'єднаних територіальних громад¹⁸⁴.

Усі ОТГ мають право створювати ЦНАП або опорну школу; проте фактична спроможність реалізовувати таке право на практиці відрізняється через об'єктивні відмінності інституційної та фінансової спроможності ОТГ. Водночас у кожної ОТГ є зобов'язання забезпечувати

¹⁸² Опорні школи: через спротив до успіху / Офіційна сторінка реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/news/6377>

¹⁸³ Міфи та правда про освітню та медичну реформи. Практичний посібник для журналістів / Загальна редакція: В. Таран. – Київ: Центр політичних студій та аналітики «Ейдос», 2018. – 88 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/300/mf.pdf>

¹⁸⁴ До уваги ОТГ: Індекс спроможності шкільної освітньої мережі / Офіційна сторінка реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/news/8889>

мешканців якісними та доступними публічними послугами¹⁸⁵. Це актуалізує запит на поєднання зусиль різних ОТГ у рамках угод про співробітництво територіальних громад, зокрема за підтримки Державного фонду регіонального розвитку (на конкурсній основі).

У разі потреби здійснення оптимізації та реорганізації шкільної освітньої мережі в ОТГ запорукою контролю якості надання освітніх послуг має стати ефективне залучення громадськості. Без діалогу та інституціалізації партнерства з громадськістю ефективність управлінської діяльності органу управління освітою ОТГ може знизитися, зокрема, через потенційний спротив. Насамперед ідеться про консолідацію зусиль менеджменту шкіл (зокрема, директорів), педагогічних кадрів (вчителів) та батьків школярів.

Задля забезпечення відкритості й підзвітності процесу оптимізації мережі шкіл до участі у відповідній робочій групі необхідно залучати представників різних соціальних груп, включно з потенційними опонентами перетворень¹⁸⁶. Такий підхід до залучення громадськості дозволить знизити соціальну напругу навколо цього чутливого питання (зокрема, у разі очікуваного прийняття рішення про оптимізацію мережі шкіл в ОТГ шляхом перепрофілювання наявних навчальних закладів), надасть ширші можливості для інформаційно-роз'яснювальної роботи серед громадськості, а також збільшить можливості знайти компромісні рішення на кожному з етапів оптимізації мережі шкіл. Постійна, а не епізодична комунікація з громадськістю може дозволити надавати переконливі свідчення підвищення стандартів і якості освіти внаслідок реформи, поліпшення технічного оснащення опорних шкіл, гарантій безпечного та регулярного перевезення учнів та вчителів упродовж академічного року тощо.

Одним із ключових завдань робочої групи на чолі з головою ОТГ має стати вивчення потреб і можливостей надання освітніх послуг в

¹⁸⁵ Децентралізація освіти – один з реальних кроків до розвитку території: інтерв'ю із Головою Асоціації об'єднаних територіальних громад О. Корінним. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kirovograd.net/articles/%D0%B4%D0%B5%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F-%D0%BE%D1%81%D0%B2%D1%96%D1%82%D0%B8-%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD-%D0%B7-%D1%80%D0%B5%D0%B0%D0%BB%D1%8C/>

¹⁸⁶ Сейтосманов А. Про ситуацію з модернізацією системи освіти ОТГ Хмельницької області / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.slideshare.net/CSIUKRAINE/ss-63167957>

громаді. Результати аналізу стану шкільної мережі, проведеного робочою групою, мають бути обов'язково оприлюднені, і мешканці громади мають отримати достатньо можливостей для ознайомлення з ними. Ці результати дозволять мешканцям громади співвіднести фактичні показники потреб у освітніх послугах, особливості географічного розташування населених пунктів ОТГ, стан дорожньо-транспортної та соціальної інфраструктури, фінансову та управлінську спроможність ОТГ тощо¹⁸⁷.

Додатковим інструментом для залучення громадськості у цьому процесі може стати громадське обговорення пропозицій робочої групи щодо оптимізації освітніх закладів в ОТГ. Громадське обговорення різних варіантів оптимізації освітньої мережі дозволить узгодити потреби та інтереси різних соціальних груп, що мешкають в ОТГ та зацікавлені у наданні чи отриманні якісних та доступних освітніх послуг. Публічні дебати щодо вибору фінального варіанта оптимізації мережі шкіл мають надавати можливість висловитися і бути почутими представникам різних соціальних груп щодо їхнього бачення шляхів забезпечення доступності якісної освіти в ОТГ¹⁸⁸.

Для прийняття остаточного рішення щодо способу підвищення якості надання освітніх послуг шляхом оптимізації та реорганізації шкільної освітньої мережі ОТГ треба дотримуватися критеріїв ефективного надання якісних освітніх послуг незалежно від місця проживання. Такий підхід дозволить сформувати інтегроване бачення та визначити рекомендації щодо бажаного сценарію підвищення якості освітніх послуг в ОТГ та механізми подальшого громадського контролю їх надання. Після вибору одного з варіантів оптимізації рада ОТГ затверджує нову шкільну мережу ОТГ, що має включити опорну школу та її філії¹⁸⁹.

¹⁸⁷ Оптимізація шкільної мережі: 5 семимільних кроків / Портал «Педрода». – 16 травня 2018. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.pedrada.com.ua/article/2327-optimizatsya-shklnno-merej-5-semimilnih-krokv>

¹⁸⁸ Нова школа у нових громадах: посібник з ефективного управління освітою в об'єднаних територіальних громадах. / Сеїтосманов А., Фасоля О., Мархлевські В. – Київ, 2017. – С. 7. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/2016-02-22-1.pdf>

¹⁸⁹ Методичні рекомендації щодо підвищення спроможності освітньої мережі громад / Офіційна сторінка реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/321/osvita.pdf>

Очевидно, що активна інформаційно-роз'яснювальна робота та безпосереднє залучення громадськості необхідні не лише у процесі утворення освітніх округів, а й для контролю якості надання інших публічних послуг в громадах (у т. ч. медичних й адміністративних). Йдеться не лише про максимально прозоре і вичерпне інформування громади про заплановані зміни. Для забезпечення інституційних можливостей громадського контролю за якістю надання публічних послуг необхідно поширювати практики громадських обговорень, публічних дебатів, включення представників громадськості до робочих груп ОТГ, уповноважених опрацьовувати способи і умови підвищення якості послуг за умови збереження їх географічної доступності.

3.2. Перспективи та подальші етапи секторальної децентралізації

Новий етап децентралізації влади покликаний **завершити процес формування цілісної моделі багаторівневого врядування, яка відповідатиме потребам підвищення якості життя в Україні шляхом зміцнення державності та подальшого впровадження демократичних перетворень.** Це передбачатиме розмежування сфер відповідальності між органами влади та самоврядування різних рівнів; додаткове зміцнення спроможності органів місцевого самоврядування базового рівня; значне посилення органів самоврядування субрегіонального та регіонального рівнів (зокрема, шляхом конституційних змін у частині децентралізації влади стосовно формування виконавчих комітетів обласних та районних рад). У рамках моделі багаторівневого врядування стане можливим повноцінне застосування принципу субсидіарності у широкому арсеналі публічних політик, що сприятимуть зміцненню державності.

За таких умов зростатиме запит на подальшу секторальну децентралізацію у низці сфер. **Перспективні напрями секторальної децентралізації на наступному етапі реформи включають сфери соціального захисту, енергетики та культури.** Ці сфери є пріоритетними для зміцнення державності у контексті актуальних демократичних перетворень в Україні. Відповідно до Конституції, Україна є соціальною державою, і під час впровадження секторальної децентралізації у соціальній сфері має бути гарантовано дотримання державних стандартів

у питаннях забезпечення соціального захисту. Україна дотримується принципів сталого розвитку, що передбачає відповідальне ставлення до принципів енергоефективності і накладає відповідні зобов'язання у сфері енергетики. Культурна (у т. ч. мовна) політика регулюється на державному рівні, що зумовлює її загальнонаціональний масштаб. Отже, потрібно визначити напрями, за якими вже здійснюються перетворення у зазначених сферах, та ідентифікувати основні виклики, які потребуватимуть свого вирішення у процесі розробки та впровадження відповідних публічних політик вже в середньостроковій перспективі.

В умовах децентралізації органи місцевого самоврядування ОТГ отримують право на вирішення значної частки питань **соціального захисту**. Якщо до реформи децентралізації функції у сфері соціального захисту в повному обсязі поклалися на управління соціального захисту районних державних адміністрацій, то вже у актуальний період вони частково передаються до органів місцевого самоврядування ОТГ¹⁹⁰.

Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, до основних повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня у сфері соціального захисту відносять надання соціальної допомоги через територіальні центри (власні повноваження) та надання структурними підрозділами територіальних органів центральних органів виконавчої влади на базовому рівні послуг із соціального захисту населення: виплата пенсій, субсидій, компенсацій, забезпечення надання пільг (делеговані повноваження).

Протягом першого етапу реформи децентралізації у 2014–2019 рр. Міністерство соціальної політики України сформулювало основні підходи до визначення функцій та структури соціальної інфраструктури на базовому, субрегіональному та регіональному рівнях, а також запропонувало відповідні Методичні рекомендації для ОТГ¹⁹¹.

¹⁹⁰ Від соціального захисту населення залежить добробут громади / Офіційна сторінка реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/news/8250>

¹⁹¹ Реформування системи управління у сфері соціальної політики в рамках децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування. Міністерство соціальної політики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.msp.gov.ua/timeline/Decentralizaciya-vladi.html>

Так, органам місцевого самоврядування в ОТГ надано право обира-ти моделі організації та надання соціальних послуг, як-от: соціальна допомога за принципом «єдиного соціального вікна», укладання угод про співробітництво, надання соціальних послуг територіальними центрами соціального обслуговування тощо¹⁹². Передбачається, що вибір моделі громади здійснюватимуть відповідно до наявних потреб мешканців відповідної ОТГ у соціальному захисті і до спроможності органів місцевого самоврядування забезпечити надання відповідних соціальних послуг. Перший критерій характеризує соціальний склад громад, тоді як другий критерій стосується потенціалу органів місцевого самоврядування представляти інтереси відповідної громади. Йдеться про кадровий і фінансовий потенціал органів місцевого самоврядування, розкриття якого відбувається внаслідок прийняття управлінських рішень у сфері соціальних послуг¹⁹³.

Залежно від ідентифікованих потреб громад і спроможності відповідного органу місцевого самоврядування, надання соціальних послуг може здійснюватися силами однієї ОТГ або шляхом об'єднання відповідних зусиль двох чи кількох громад відповідно до угод міжмуніципального співробітництва. У рамках першого підходу у структурі відповідного органу місцевого самоврядування формують структурний підрозділ, уповноважують на виконання таких функцій фахівця із соціальної роботи тощо. Одним із перспективних механізмів може бути надання соціальних послуг на базі Центрів надання адміністративних послуг¹⁹⁴. Для наближення соціальних послуг до мешканців віддалених населених пунктів у рамках ОТГ може використовуватися так зване віддалене робоче місце або територіальний підрозділ ЦНАП.

У рамках другого підходу здійснюється організація співпраці ОТГ з іншими громадами щодо надання соціальних послуг відповідно до

¹⁹² Система соціальних послуг в Україні в сучасних умовах : збірник статей за матеріалами національної конференції / Кол. авторів – Харків : ХІСД, 2018. – С. 40–43. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://khisr.kharkov.ua/files/docs/1531820574.pdf>

¹⁹³ Від соціального захисту населення залежить добробут громади / Офіційна сторінка реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://donors.decentralization.gov.ua/advice/8250>

¹⁹⁴ Проблеми / потреби політики у сфері адміністративних послуг / Офіційна сторінка реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2019/02/Tablytsya-Problemy_POLISI_adminiposlуг_U-LEAD-2.pdf

Закону України «Про співробітництво територіальних громад»¹⁹⁵. На чинному етапі реформи децентралізації процес формування ОТГ ще не завершено, що накладає об'єктивні обмеження на використання інструменту співробітництва територіальних громад¹⁹⁶. На наступних етапах секторальної децентралізації застосування міжмуніципального співробітництва у сфері соціального забезпечення очікувано зростатиме. Це зумовлює підвищення ваги співробітництва територіальних громад як перспективного інструменту ефективного забезпечення соціального захисту в ОТГ.

За офіційними даними, станом на 1 жовтня 2018 року в 40 пілотних ОТГ на виконання функцій із надання адміністративних послуг соціального характеру було уповноважено 265 посадових осіб. Так, найбільша кількість адміністративних послуг соціального характеру в ОТГ надається спеціалістами з питань соціального захисту та уповноваженими посадовими особами на прийомі в старостатах, адже старости можуть бути уповноважені виконувати функції щодо здійснення прийому документів для призначення усіх видів соціальної підтримки. Водночас мешканці громад можуть продовжувати звертатися за відповідними послугами до структурних підрозділів райдержадміністрацій¹⁹⁷. Це засвідчує проблему «дублювання» відповідних повноважень та актуалізує необхідність чіткого розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів і між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади щодо надання соціальних послуг.

Експерти вказують на відсутність чіткого механізму організації та надання соціальних послуг, диференціацію рівня фінансування соціальних послуг в ОТГ, а також наголошують, що у структурі видатків місцевих бюджетів на соціальний захист та соціальне забезпечення кошти на надання соціальних послуг займають незначну частку; зафіксовано випадки припинення надання соціальних послуг (обслугову-

¹⁹⁵ Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 27.08.2014 р. № 233 затверджено форми договорів про співробітництво територіальних громад.

¹⁹⁶ Міжмуніципальне співробітництво сприяє рівномірному розвитку ОТГ/ Офіційна сторінка реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/news/9018>

¹⁹⁷ Аналітична записка про організацію виконання функцій у сфері соціального захисту населення та захисту прав дітей в 40 пілотних ОТГ, згідно з переліком індикаторів, затверджених наказом Мінсоцполітики від 20 липня 2018 року № 1051 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.msp.gov.ua/news/16389.html>

вання вдома) в окремих ОТГ та порушення законодавства з надання соціальних послуг¹⁹⁸.

Це зумовлює доцільність встановлення державного нагляду за законністю рішень місцевого самоврядування та докладне регламентування виконання повноважень органів місцевого самоврядування базового, субрегіонального та регіонального рівнів у сфері соціального захисту.

Подальша секторальна децентралізація у цій сфері вимагатиме підвищення ефективності соціального захисту шляхом врахування зазначених викликів під час розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади щодо соціального забезпечення.

Відповідно до досліджень Ради Європи, децентралізація є одним з ключових критеріїв ефективності публічної політики **у сфері культури**¹⁹⁹. Зокрема, в країнах ЄС набуває стрімкого розвитку адміністративна децентралізація у сфері культури, яка дозволяє збалансувати розподіл управлінських повноважень і врахувати потреби сфери культури у місцевих стратегіях розвитку²⁰⁰. Йдеться про розширення відповідальності органів місцевого самоврядування за надання послуг у сфері культури, а також про ширше залучення громадськості до формування порядку денного, ухвалення та виконання рішень стосовно культурної політики.

В Україні цей аспект секторальної децентралізації ще не набув свого розвитку повною мірою; водночас здійснюються кроки щодо впровадження ресурсної, географічної та адміністративної складових децентралізації сфери культури^{201,202}. Додатковим аргументом на

¹⁹⁸ Розвиток соціальної сфери територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України» / за ред. С. Л. Шульц. – Львів, 2018. – С. 89–90.

¹⁹⁹ D'Angelo M. and P.Vespérini (2000). Cultural policies in Europe: regions and cultural decentralization. – Council of Europe Publishing, 2000. – 142 p.

²⁰⁰ Децентралізація в сфері культури: досвід ефективної реформи європейських країн для України [Текст] / І. В. Бовсунівська, О. О. Бутник // Інвестиції: практика та досвід. – 2018. – № 24. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.investplan.com.ua/pdf/24_2018/16.pdf

²⁰¹ Концепція реформування системи забезпечення населення культурними послугами, схвалена на засіданні Кабінету Міністрів України 23 січня 2019 року. Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/shvaleno-koncepciyu-reformuvannya-sistem-zabezpechennya-naseleण्या-kulturnimi-poslugami>

²⁰² Розвиток соціальної сфери територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України» / за ред. С. Л. Шульц. – Львів, 2018.

користь подальшого впровадження секторальної децентралізації в Україні є те, що культурна політика дедалі частіше охоплює соціальне життя в цілому і стає важливою складовою поліпшення благоустрою та створення сприятливого життєвого середовища на місцях.

Серед основних проблем, що виникають під час впровадження політики децентралізації у сфері культури на даному етапі, можна виділити нерівномірний розподіл ресурсів між окремими регіонами відповідно до потреб як споживання, так і виробництва продуктів культури, а також обмеження фінансового ресурсу для розвитку сфери культури у місцевих бюджетах.

В Україні спостерігається відчутна міжрегіональна та міжтериторіальна (між містом і селом) диференціація мережі закладів сфери культури, що створює підґрунтя для виклику територіальної нерівності у доступі до таких послуг. Сфера культури значною мірою фінансується із бюджетів ОТГ; з огляду на випадки фінансування сфери культури за «залишковим принципом» може актуалізуватися виклик зниження ефективності функціонування закладів мережі культури та зниження якості надання культурних послуг мешканцям ОТГ. За таких умов актуалізується необхідність підвищення насамперед фінансової спроможності органів місцевого самоврядування забезпечувати мешканців відповідними послугами, а також можливостей фінансування сфери культури за участі місцевого приватного бізнесу, громадських організацій, проектів міжнародної технічної допомоги.

У контексті подальших етапів впровадження реформи децентралізації необхідно здійснювати додаткові кроки для надання мешканцям громад рівного доступу до отримання та надання послуг у сфері культури незалежно від місця проживання. Йдеться насамперед про забезпечення послугами інфраструктурних об'єктів культурної сфери (історичних та культурних пам'яток, бібліотек, тощо), відповідно до потреб різних соціальних груп громад, відповідно до принципів інклюзивності.

Аналіз даних дозволяє виокремити непоодинокі випадки, коли один об'єкт соціальної та культурної інфраструктури (наприклад, у сфері культури чи спорту²⁰³) надає послуги мешканцям різних територіаль-

²⁰³ Дятленко С. Спортивну школу під Луцьком не закривають: децентралізація не для цього/ Офіційна сторінка реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/news/columns/10525>

них громад, до переліку яких входять ОТГ та громади, які ще не долучилися до процесу добровільного об'єднання. З управлінського погляду, одна частина таких сіл може знаходитися у підпорядкуванні ради ОТГ, тоді як інша частина сіл може перебувати у підпорядкуванні органів влади районного рівня. За допомогою принципів міжмуніципального співробітництва це можна відобразити у структурі фінансування діяльності такого об'єкта соціальної інфраструктури: його фінансування здійснюватиметься з кількох місцевих бюджетів відповідно до укладених договорів про співпрацю. За потреби координацію цього питання може здійснювати відповідна обласна державна адміністрація.

Таким чином, подальша секторальна децентралізація у сфері культури має спонукати місцеве самоврядування надавати максимально якісні послуги мешканцям громад і використовувати для цього весь можливий спектр механізмів, включно з договорами про міжмуніципальне партнерство.

До того ж варто наголосити, що реалізація відповідної «культурної політики» на локальному рівні виконує важливі стратегічні функції. По-перше, з огляду на підтримку побудови територіальної ідентичності членів громад важливими є поширення сучасного контенту щодо історичного надбання території та відповідне виховання, а також збереження та зміцнення цінності реалізації традиційних культурних потреб членами громади (що включає у себе підтримку місцевого фольклору, традицій святкування, народних промислів тощо). По-друге, у тісному зв'язку з такою територіальною ідентичністю перебуває можливість використання історико-культурного надбання громади для капіталізації та подальшого розвитку її туристичного потенціалу.

Запит на подальшу секторальну децентралізацію у сфері енергетики зумовлений внутрішніми і зовнішніми чинниками. З одного боку, дедалі більшої актуальності набуває запит на збільшення автономності домогосподарств та муніципалітетів від мереж центрального енергопостачання, у т. ч. з огляду на розширення спектра альтернативних видів та способів постачання енергії. Дедалі більше користування джерелами генерації на місцевих і відновлюваних джерелах енергії збільшуватиме запит на децентралізацію управління у цій сфері. Значимо, що децентралізоване енергопостачання стає трендом у ЄС у контексті перспективи ухвалення так званого Четвертого енергопакету ЄС, який передбачає децентралізацію ринку. Концепція Четвертого

енергопакету, викладена в доповіді Єврокомісії «Чиста енергія для всіх європейців»²⁰⁴, демонструє, що Європейська Комісія планує новий етап розвитку енергоринку, спрямований на значне збільшення частки мікросистем із високим рівнем автономності.

Нормативно-правові умови для секторальної децентралізації на першому етапі реформи було закладено Законом «Про альтернативні джерела енергії» № 514-VIII (від 2015 року), який дозволив домогосподарствам продавати надлишок електроенергії, що була згенерована за допомогою домогосподарств (наприклад, за допомогою сонячних електростанцій). Окремим напрямком державної підтримки енергоефективності стали проекти у сфері енергоефективності за допомогою Фонду енергоефективності, а також у рамках конкурсу Державного фонду регіонального розвитку, до участі у якому заявки можуть подавати ОТГ. Додаткові фінансові стимули у цьому контексті почала надавати місцева влада. Серед найуживаніших механізмів – доступне кредитування домогосподарств з місцевих бюджетів на заходи енергоефективності. Наприклад, у містах Хмельницькому та Бродях (Львівської обл.) з міського бюджету повертають 10 % вартості робіт щодо встановлення сонячних електростанцій, тоді як із Житомирського обласного бюджету домогосподарствам повертають 20 % суми кредиту на сонячні панелі. Інший механізм – це обласні конкурси проектів розвитку за ініціативи ОДА, які підтримують проекти зі встановлення сонячних батарей та електростанцій. За офіційними даними, протягом 2014–2017 рр. понад 3000 приватних домогосподарств встановили сонячні електростанції загальною потужністю 51 МВт²⁰⁵.

Така динаміка децентралізації енергопостачання засвідчує відповідний запит і віддзеркалює спроможність органів влади та самоврядування створювати необхідні умови для підвищення енергоефективності та автономності енергопостачання в Україні. Водночас вагомою проблемою у контексті подальшої секторальної децентралізації у сфері енергетики залишається енергетичний менеджмент на рівні громад,

²⁰⁴ Clean Energy for All Europeans, COM (2016) 860 final, 30.11.2016 / Європейська Комісія. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/COM-2016-860-F1-EN-MAIN.PDF>

²⁰⁵ У 2017 році сонячні електростанції встановило удвічі більше приватних домогосподарств, ніж у 2016 / Офіційний портал Кабінету Міністрів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/u-2017-sonyachni-elektrostanciyi-vstanovilo-udvichi-bilshe-privatnih-domogospodarstv-nizh-u-2016>

зокрема режим використання енергоносіїв об'єктами соціальної інфраструктури. В умовах високих цін на енергоносії в місцевих бюджетах залишається обмаль коштів для інвестування у заходи енергоощадження, що потребують капіталовкладень, проте відшкодовуються вже у середньостроковій перспективі. За таких обставин органи місцевого самоврядування ОТГ можуть об'єднувати свої зусилля у рамках проектів міжнародної технічної допомоги, які надають підтримку у створенні інтегрованих систем енергетичного менеджменту в громадах²⁰⁶.

Ілюстрацією тенденції використання механізму державно-приватного партнерства у сфері енергетики є інвестиційний проект у сфері виробництва, розподілення та постачання електричної енергії «Добудова та підвищення ефективності Сиваської вітрової електростанції» на території Херсонської області. Проект реалізується відповідно до договору про концесію, укладеного 29 грудня 2006 р. між Херсонською обласною державною адміністрацією та приватним партнером – товариством з обмеженою відповідальністю «Сивашенергопром» у Чаплинському районі терміном на 49 років²⁰⁷. Цей інструмент дозволяє органам місцевої влади в стислі строки залучати приватний капітал до реалізації, зокрема, інфраструктурних проектів та стимулювати економічне зростання в умовах обмежених можливостей для здійснення державних капіталовкладень. Перевагою такого механізму називають досягнення кращих результатів господарювання, ефективнішого використання бюджетних ресурсів та комунального майна. Під час такого співробітництва між державою й суб'єктами господарювання необхідно забезпечувати державний та громадський контроль за реалізацією проектів та витрачанням коштів.

На окрему увагу заслуговує приклад створення муніципального енергетичного кооперативу у місті Славутичі Київської області²⁰⁸. Формат енергетичного кооперативу передбачає об'єднання зусиль

²⁰⁶ Стартувала ініціатива U-LEAD з підтримки енергетичного менеджменту в об'єднаних громадах / Офіційна сторінка реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/news/9615>

²⁰⁷ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : investinkherson.gov.ua/державно-приватне-партнерство

²⁰⁸ У Славутичі вперше в Україні побудують сонячну станцію спільнокштом // «День». – 20 лютого 2019. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://day.kyiv.ua/uk/news/200219-u-slavutychi-vpershe-v-ukrayini-pobuduyut-sonyachnu-stanciyu-spilnokoshtom>

громадян, підприємств чи організацій у рамках локальних проєктів у сфері відновлювальної енергетики. Муніципальний кооператив у Славутичі будуватиме та експлуатуватиме сонячні електростанції. Крім фізичних осіб, до кооперативу також входить Славутицьке комунальне підприємство «Агенція регіонального розвитку». Станом на лютий 2019 р. проєкт проходить стадію оформлення технічної та дозвільної документації, необхідної для отримання ліцензії. У ЄС використовують низку моделей енергетичного кооперативу, як-от: створення енергетичного кооперативу тільки фізичними особами; створення енергетичного кооперативу громадами; створення енергетичного кооперативу комунальними підприємствами.

У разі успіху цього проєкту формат енергетичного кооперативу може набути свого подальшого розповсюдження в Україні. Це відкриває додаткові можливості для розширення кола учасників ринку, здатних генерувати, зберігати та використовувати енергію для власного споживання.

Таким чином, делегування державою відповідних управлінських повноважень на місцевий рівень не завжди відбувається синхронно із забезпеченням інституційної та фінансової спроможності місцевої влади надавати відповідні послуги та стимулювати місцевий розвиток, що може накладати відбиток на якість надання публічних послуг у громадах. Якщо достатній рівень інституційної та фінансової спроможності органів місцевого самоврядування у контексті секторальної децентралізації дозволяє робити відчутний внесок у зміцнення державності, то прогалини у відповідних компетенціях можуть давати зворотний ефект.

Логічним продовженням реформи децентралізації мають стати зміни в управлінні секторами, функціонування яких має загальнонаціональний вимір, проте відбувається значною мірою саме на рівні громад. Якщо у сферах, що стосуються делегованих громадам повноважень – освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення – зрушення, хай і не завжди послідовні, відбуваються, набагато складніше долати надмірну централізацію та адміністративно-територіальну несумісність (збереження районної та міжрайонної дискреції) для так само важливих для громади централізовано керованих секторів: транспорту, телекомунікацій, сфер публічної безпеки (в т. ч. правосуддя) та оборони тощо. Між тим без перебудови системи управління й цими секторами реформу децентралізації не можна буде вважати завершеною.

3.3. Досвід секторальної децентралізації у сфері медицини в сільській місцевості

Реформа медицини на селі є соціально значущою, найочікуванішою з усіх реформ, які наразі проводяться. Якісна медицина тотожна якісному життю, тому реформа повинна бути сфокусована на людині, яка отримує або отримуватиме якісну медичну допомогу.

Шлях розв'язання системних проблем у сфері охорони здоров'я – стратегічно орієнтована державна політика, основним завданням якої є визначення здоров'я людини пріоритетом та забезпечення функціонування новітньої національної системи охорони здоров'я.

Формування й реалізація стратегії підвищення доступності та якості медичного обслуговування в сільській місцевості має здійснюватися за важливими компонентами, визначеними ВООЗ: медичні послуги, трудові ресурси, електронна система охорони здоров'я (e-Health), фінансування, лікарські засоби та медичні вироби, управління, громадське здоров'я. У кінцевому підсумку, після впровадження реформи медичного обслуговування у сільській місцевості населення в громадах має відчувати її позитивний вплив на якість і доступність медичної допомоги.

Основна мета реорганізації надання медичних послуг як ключового компонента системи охорони здоров'я полягає в забезпеченні універсальності покриття та справедливості доступу до медичної допомоги. Медичні послуги в сільській місцевості мають відповідати базовим принципам: повнота, доступність, покриття, безперервність, якість, концентрація на особі пацієнта, скоординованість, підзвітність. Це стане можливим тільки тоді, коли медичні послуги надаватимуться та фінансуватимуться комплексно.

Одним із перших і необхідних кроків медичної реформи стало створення госпітальних округів (ГО). *Госпітальний округ* – об'єднання закладів охорони здоров'я, що надають вторинну медичну допомогу. До складу ГО має входити не менше від однієї лікарні інтенсивного лікування першого (базового) та/або другого рівня, а також лікарні відновного (реабілітаційного) спрямування, хоспіси, консультативно-діагностичні центри та ін. Багатопрофільні лікарні інтенсивного лікування першого та другого рівнів (далі – БЛІЛ) надають вторинну (спеціалізовану) та екстрену медичну допомогу в зоні обслуговування госпітального округу.

Процес почався навесні 2017 року після ухвалення відповідної постанови Уряду²⁰⁹. Згідно з постановою, МОЗ мало було у місячний строк затвердити примірне положення про госпітальний округ та до 1 лютого 2017 року внести до Кабміну проект нормативно-правового акту щодо затвердження переліку та складу госпітальних округів²¹⁰. Важлива умова створення госпітального округу – від будь-якої точки округу до лікарні інтенсивного лікування пацієнт повинен мати можливість дістатися протягом максимум 60 хвилин. Тобто вже протягом так званої «золотої години» (60 хвилин доїзду карети швидкої допомоги) людина опиниться під наглядом спеціалістів, що збільшить її шанси на одужання.

До прикладу, на Полтавщині у той час сформували чотири госпітальні округи: Східний, Південний, Західний і Північний. Кожен, згідно з вимогами Міністерства охорони здоров'я, мав обслуговувати не більше ніж 150 тис. населення, та відстань між закладами медичної допомоги у сільській місцевості не мала перевищувати 60 кілометрів («золота година»). Проте за фактом ці показники виявилися перевищеними.

Реалізація рішення про створення округів дозволяє забезпечити своєчасний доступ населення до послуг вторинної медичної допомоги належної якості, оптимізувати ресурси закладів охорони здоров'я, підвищити ефективність використання бюджетних коштів, що спрямовуються на забезпечення фінансування вторинної медичної допомоги. Проте процес реформування первинної ланки виявився значно менш успішним.

На нашу думку, централізована передача фінансування праці лікарського персоналу та медичних установ з працюючими лікарями новоствореній агенції Національної служби здоров'я України (НСЗУ) як єдиній фінансовій установі, а утримання медичних закладів – місцевим бюджетам – йде врозріз із політикою децентралізації, оскільки не всі ОТГ на сьогодні є економічно спроможними. Медична послуга – це не тільки огляд лікаря та дослідження, а також праця середньо-

²⁰⁹ Уряд затвердив Порядок створення госпітальних округів Постановою Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 № 932 «Про затвердження Порядку створення госпітальних округів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/pras/249582611>

²¹⁰ «Децентралізація медицини» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://health.decentralization.gov.ua/medical_districts

го медичного персоналу, основні засоби, ремонт, обслуговування, витратні матеріали, утримання обслуговуючого персоналу, утримання прилеглої території, медичний транспорт. Передбачене з липня 2018 року фінансування праці лікарів через НСЗУ суперечить законодавству, зокрема Бюджетному кодексу, у яких чітко зазначено, що асигнування визначаються на весь бюджетний період, а не на півріччя²¹¹.

У процесі впровадження в Україні реформи сільської медицини (протягом 2018 року) було виявлено критичні прорахунки та проблеми:

- централізація фінансування медицини на селі через Агенцію національної служби здоров'я та централізацію медичних закладів, де всі амбулаторії, фельдшерсько-акушерські пункти (ФАП) та фельдшерські пункти (ФП) повністю підпорядковуються районним ЦПМСД і не є автономними;
- фінансовий тягар утримання медичного закладу будь-якої категорії покладено на місцеву владу, включно з фінансово неспроможними ОТГ;
- проблеми щодо будівництва та введення в експлуатацію об'єктів медичного пристосування (проблемні, пізні або ще нерозпочаті тендери, будівництво у холодну пору року тощо);
- брак медичного персоналу й мотивації для існуючого та залучення нового, молодого персоналу;
- відсутність продуктивної співпраці Мінрегіонбуду та МОЗ у реформі медицини на селі;
- не враховані потреби та розрахунки з надання медичної допомоги у сільській місцевості у самій реформі сільської медицини.

Критичним питанням медичного обслуговування є виділення та розподіл **субвенції на здійснення заходів щодо розвитку системи охорони здоров'я у сільській місцевості**. Механізм розподілу й умови надання цієї субвенції визначено постановою Кабінету Міністрів України²¹². За півроку після набуття чинності Закону України «Про

²¹¹ Ганущак Ю. Реформа медицини: хто буде у програмі? За даними електронного видання «ZN.UA» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://dt.ua/HEALTH/reforma-medicini-hto-bude-u-prograshi-273753_.html

²¹² Постанова Кабінету Міністрів України від 06.12.2017р. № 983 «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/983-2017-%D0%BF>

підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості» Мінрегіонбуд розробив наказ «Про затвердження Переліку проектів та заходів, що фінансуються у 2018 році, за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості» від 26.07.2018 № 187²¹³. Цим наказом закріплюється перелік об'єктів медичного призначення по кожній області, всього 513 одиниць. З липня по грудень 2018 року кошти субвенції декілька разів перерозподілялися за наказами Мінрегіонбуду. До списку додавалась велика кількість об'єктів медичного призначення.

Проблемним в користуванні субвенцією є те, що кошти на підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості облдержадміністраціями були отримані лише у липні 2018 року. Це не в останню чергу сприяло тому, що використання коштів за субвенцією на цю програму по областях країни становить 26,7 %. Найменше коштів було використано Волинською та Черкаською областями: відповідно 0,21 та 3,7 % загальної суми виділених коштів за субвенцією 2017–2018 рр. Лідерами в освоєнні коштів за субвенцією на реформування сільської медицини можна назвати Кіровоградську, Дніпропетровську та Харківську області, які використали понад 50 % виділених коштів: Кіровоградська – 86,4 %, Дніпропетровська – 65 % та Харківська – 62,5 %.

Суттєва вада розподілу субвенції й організації медичного обслуговування у сільській місцевості загалом – це проведення тендерів на будівництво об'єктів медичного призначення – амбулаторій, ФАП та ФП тощо. Згідно з ресурсом ProZoggo, можна зазначити такі основні проблеми:

- велика кількість областей провели тендери лише з проектування і ще не починали тендери з визначення забудовника;
- значною є потенційна корупційність тендерів – кількість учасників тендеру іноді замала (1–2 учасники), причому одного з них можуть дискваліфікувати за формальними причинами, або ж у тендері беруть участь від 3 до 6 учасників, проте майже всі

²¹³ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/derzhavna-rehional-na-polityka/zdiysnennya-zahodiv-spryamovanih-na-rozvitok-sistemi-ohoroni-zdorovya-u-silskiy-mistsevosti/nakaz-minregionu-vid-26-07-2018-187-pro-pro-zatverdzhennya-pereliku-proektiv-ta-zahodiv-shho-finansuyutsya-u-2018-rotsi-sa-rahunok-subventsiyi-z-derzhavnogo-byudzhetu-mistsevym-byudzhetam-na-zdi/>

дискваліфікуються за формальними причинами, або ціни пропозицій відрізняються у межах 1–100 грн.

Було розроблено зразки проектів будівель амбулаторій на одного або більше лікарів, з житлом або без житла, для закладів охорони здоров'я у сільській місцевості, які чітко регламентувались наказом Мінрегіонбуду²¹⁴. Важливо, що всі об'єкти будівництва здаються «під ключ», повністю оснащені та мебльовані²¹⁵. Наказ надає зразки та вимоги до будівництва, проте уможливорює самостійний вибір керівниками департаментів або управлінь охорони здоров'я та голів ОТГ забудовників, матеріалів, технологій енергозбереження та опалення тощо. Цей вибір є позитивним чинником децентралізації, що змушує керівництво структурних підрозділів раціонально використовувати кошти на утримання медичних установ.

За даними Мінрегіонбуду, за субвенцією на підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості на 01.01.2019 з 512 анонсованих проектів закладено 350 медичних установ. Утім, на той самий час по всій Україні реально було збудовано лише 10 амбулаторій, 2 ОТГ закінчували будувати та оснащувати. Всі ці об'єкти розташовані у Кіровоградській області (область планує закінчити будівництво всіх 8 об'єктів, що залишились, у I кварталі 2019 року).

Слід звернути увагу **на договори з будівництва за програмою підвищення доступності та якості медицини на селі**. Цією програмою передбачено три типи договорів із розрахунків за будівництво: існує передплата у вигляді 30 % суми коштів, що виділені на будівництво об'єкта медичного призначення; забудовник будує такі об'єкти на свій страх і ризик і тільки після виконання всіх робіт та здачі в експлуатацію отримує кошти; або щомісячна оплата за виконану роботу на бу-

²¹⁴ Наказ Мінрегіонбуду «Про затвердження Вимог та зразків щодо проектів повторного використання для закладів охорони здоров'я у сільській місцевості» від 16.05.2018 № 117 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/derzhavna-rehional-na-polityka/zdiysnennya-zahodiv-spryamovanih-na-rozvitok-sistemi-ohoroni-zdorovya-u-silskiy-mistsevosti/nakaz-minregionu-vid-16-05-2018-117-pro-zatverdzhennya-vimog-ta-zrazkiv-shhodo-proektiv-povtornogo-vikoristannya-dlya-zakladiv-ohoroni-zdorov-ya-u-silskiy-mistsevosti/>

²¹⁵ Оснащення медичних закладів у сільській місцевості регламентується Наказом МОЗ від 26.01.2018 р. № 148 «Про затвердження Примірного табеля матеріально-технічного оснащення закладів охорони здоров'я та фізичних осіб – підприємців, які надають первинну медичну допомогу» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://moz.gov.ua/uploads/0/4141-dn_20180126_148.pdf

дівництві медичного призначення. Існують також різні типи договорів з будівництва медичних об'єктів у сільській місцевості за термінами будівництва: деякі забудовники готові здати об'єкт за півроку²¹⁶, а деяким не вистачає й року²¹⁷. Дуже вирізняється Донецька область, яка вклалася в один договір на будівництво об'єктів медичного призначення на всі медичні об'єкти по області загалом²¹⁸.

Таким чином, варто звернути увагу на такі проблемні аспекти у сфері будівництва медичних установ у сільській місцевості:

- не розроблені уніфіковані договори та документація з проведення тендерних угод, що призвело до непрозорих процедур, ймовірних маніпуляцій під час проведення тендерів, можливих судових позовів, а також затягування процесу будівництва.
- розробка проектів закладів медичного призначення за наказом № 117 Міністерства регіонального розвитку та капітального будівництва не врахувала нестачу житла для медичних працівників, результатом чого є значна кількість проектів без будівництва житла, у яких не передбачено енергоощадження, передбачено лише газифікацію, без впровадження альтернативних видів опалення, що підвищує ціну на утримання медичних будівель;
- непрозора звітність щодо витрат за субвенцією на підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості у 2018 році, будівництва медичних об'єктів, наповнення амбулаторій та передачі їх органам місцевої влади та медичним

²¹⁶ Договір підряду «Нове будівництво Вишнівської амбулаторії загальної практики сімейної медицини по вул. Незалежності, 80б в с. Вишнів Любомльського району Волинської області» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https%3a%2f%2fpublic.docs.openprocurement.org%2fget%2f5920a31ba8c84275a96b67d818bc3676%3fKeyID%3d52462340%26Signature%3dZFrTQ3c5JRRS3aTr30TxBnan9WPmF8%25252Bzdis%25252BcyTVzuBnQSHfmeLuy1iP3wsy3sAH4clFNUK1%252525mTNaUBZNLdw%25253D%25253D>

²¹⁷ Договір підряду Будівництво амбулаторії на 1-2 лікарів з житлом за адресою: Дніпропетровська область, Царичанський район, с. Бабайківка, вул. Центральна, 46 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https%3a%2f%2fpublic.docs.openprocurement.org%2fget%2fd363f4304ee24396a6c4b2f176fef4ba%3fKeyID%3d52462340%26Signature%3dMhwU2an0UT1VYGcSYG6bM%252525FjxHC%252525BQ3rFDBGjhrIkKureL97K4rQaHylv5TCR9mJQFnWfSie5Q7x6IkkX9PqCQ%25253D%25253D>

²¹⁸ Тендерна пропозиція щодо будівництва медичних об'єктів у Донецькій області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https%3a%2f%2fpublic.docs.openprocurement.org%2fget%2f9689a9991b44461c9d74249885022d28%3fKeyID%3d52462340%26Signature%3dcRjXFIUxsP01JHVfBDFkoM4DDBu92A3AiUx2tAs2LIU%25252FAGi3wEXuiEL0jYw5XtHPdL%252525BPAYw0V0rXqJhUySnKCCQ%25253D%25253D>

працівникам призвела до можливості маніпулятивних дій з коштами субвенцій.

Водночас і саме тільки будівництво амбулаторій без послідовної політики залучення лікарів веде до створення порожніх незалучених площ і зниження рівня та якості допомоги. Здекларована МОЗ можливість зміни лікаря за бажанням у сільській місцевості неможлива через брак лікарів (30–40 % по Україні), а отримання мінімальної допомоги, як раніше, від фельдшерського пункту стає неможливим через його закриття. На сьогодні тільки дві області – Херсонська та Миколаївська – спромоглися на програми залучення персоналу. Зокрема, в Херсонській області розроблена програма, що передбачає створення необхідних умов для розвитку в регіоні вищої освіти, накопичення якісного людського капіталу та забезпечення потреб регіонального ринку праці. Ключовою складовою програми є формування регіонального замовлення. МОЗ не розробило жодної законодавчої пропозиції на цей базі.

Дестимулює **кадрове наповнення медичної галузі** неефективна політика у сфері оплати праці. У зв'язку з тим, що оплата праці медичного персоналу базується на кількості підписаних декларацій, заробітна плата за переходу до нової системи прогресує на 20–40 %, водночас навантаження збільшується непропорційно – 1,5–2 рази через збільшення кількості пацієнтів і відстаней. Тому є потреба приведення до єдиного знаменника фінансових розрахунків заробітної плати, навантаження та робочого часу.

Упровадження двоканального фінансування через місцеві бюджети та НСЗ не дозволяє повною мірою організувати заробітну плату як лікаря, так і середнього й молодшого персоналу²¹⁹. Заниженими є суми, що виділяються на оплату праці лікаря, без урахування роботи супутнього персоналу. Нарахування заробітної плати за деклараціями з лікарськими закладами збільшило навантаження на прийом одного лікаря, а в разі перевищення норми підписаних декларацій, що становить 1800 осіб на одного лікаря, зменшує її за коефіцієнтом нарахувань.

Ефективна організація сільської медицини вимагає чіткої **визначеності управлінських і функціональних суб'єктів**. Формально медичну допомогу може надавати будь-який медичний заклад, який має

²¹⁹Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення. Закон України від 19.10.2017 № 2168-VIII.

ліцензію на цей вид діяльності (юридична особа або лікар-ФОП) та уклав договір із Національною службою здоров'я і надав їй декларації пацієнтів. Фактично ж її може надавати лише районний Центр первинної медико-санітарної допомоги (ЦПМСД), оскільки в регіонах лише ці центри є єдиними ліцензіатами на цей вид діяльності, і лише у їх керівництва є політичний і лобістський ресурс впливу на районну владу і мережу співробітників-медиків, що дозволяє швидко зібрати декларації. Це підприємство отримує кошти за договором з Національною службою здоров'я за кількість наданих декларацій пацієнтів і вільно розпоряджається ними незалежно від фактичних витрат підприємства.

Певний вплив на керівництво ЦПМСД залишає за собою орган місцевого самоврядування – балансоутримувач ЦПМСД (через механізм укладення контракту з директором і контролю його умов). Інші ОТГ на території обслуговування ЦПМСД ніяк не впливають ані на систему первинної медичної допомоги в регіоні, ані на медичний персонал, який в ній працює. За зміни статусу ЦПМСД з бюджетної установи на комунальне підприємство і централізації їх фінансування через НСЗ керівники ЦПМСД припиняють бути залежними від місцевої влади, і органи місцевого самоврядування втрачають на них вплив. Замість цього ЦПМСД потрапляє під повний вплив органів центральної влади. Отримання коштів залежить від ліцензування, що є компетенцією МОЗ, та укладення договорів і перерахуванням коштів по заявлених деклараціях з пацієнтами, що означає повне підпорядкування НСЗ. Крім того, відсутність чітких критеріїв виділення фінансування і звітності за надані медичні послуги дозволяє надавати централізоване фінансування практично в ручному режимі.

Керівник районного ЦПМСД, будучи монополієм працедавцем для медиків, які надають первинну медичну допомогу в регіоні, та маючи можливість самостійно визначати рівень їхньої заробітної плати, матиме на них абсолютний вплив. Також керівник районного ЦПМСД отримує значний вплив на об'єднані громади, оскільки він має монополію на лікарські кадри і монополію на отримання коштів централізованого фінансування на надання первинної медичної допомоги. Тобто **раціонального обґрунтування централізації коштів для забезпечення первинної медицини наразі не забезпечено.**

Загрозами у цій системі є те, що районний центр первинної медико-санітарної допомоги прямо зацікавлений у ліквідації мережі амбулато-

рій і ФАП і переданні їх на баланс ОТГ, оскільки обсяг отриманого фінансування не залежить від наявності в самій мережі місць надання медичної допомоги, не залежить навіть від кількості реальних пацієнтів, а лише від кількості підписаних жителями декларацій. Районному центру первинної медико-санітарної допомоги підпорядковуються всі амбулаторії загальної практики – сімейної медицини, фельдшерсько-акушерські пункти та фельдшерські пункти. Бажання знизити витрати може призвести до передання цієї мережі на баланс ОТГ, що містить ризик ліквідації або різкого скорочення мережі ФАП і амбулаторій ЦПМСД. Так, МОЗ вже була висунута пропозиція до місцевих громад розглянути питання закриття ФАП, які обслуговують до 300 осіб, і запропоновано, що найменша медична установа, ФАП або ФП, може розташовуватись у населених пунктах, в яких проживає не менше ніж 750 осіб. У Луганській області вже закрито три ФАП через фінансову неспроможність місцевого бюджету.

Отже, децентралізація надає всі можливості для вирішення складних питань у сільській медицині. За конструктивного розв'язання викладених вище питань зменшується, а згодом і зовсім зникає проблема критичного стану первинної медичної допомоги на селі, яка не вирішувалася десятиліттями.

Розділ 4. ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В ДОНЕЦЬКІЙ І ЛУГАНСЬКІЙ ОБЛАСТЯХ

Необхідність окремого дослідження процесів децентралізації на території Донецької та Луганської областей зумовлена трьома групами чинників. По-перше, динаміку реалізації державної політики децентралізації в цьому регіоні визначає знаходження громад практично у зоні збройного конфлікту. Прямим наслідком останнього стала втрата на невизначений час контролю над частинами території цих областей і необхідність перебудови системи місцевого управління в деяких районах відповідно до потреб війни. Бойові дії вплинули як на настрої місцевих мешканців, так і на інтенсивність і напрямки міграції населення. Нарешті, наслідком фізичного пошкодження об'єктів виробництва і транспортної інфраструктури стало скорочення матеріальної бази місцевого самоврядування. По-друге, на процеси децентралізації впливає сформоване ще за радянських часів географічне розташування промислових потужностей та, як наслідок, специфічна система розселення, яка, у свою чергу, зумовила й складний адміністративно-територіальний поділ промислових районів. По-третє, даються взнаки значні структурні проблеми в економічній, соціальній, екологічній сферах, притаманні старопромисловим територіям²²⁰.

Унаслідок дії зазначених чинників перед органами місцевої влади (як органами місцевого самоврядування, так і територіальними органами ЦОВВ) постали **специфічні завдання**:

²²⁰ Снігова О. Ю. Проблеми розвитку старопромислових регіонів України в період післякризового відновлення // Вісник Донецького національного університету. Серія В. Економіка і право. – 2011. – № 2. – С. 180–185.

- відновлення пошкодженого під час бойових дій майна – житлового фонду, виробничих потужностей, об'єктів транспортної та соціальної інфраструктури тощо;
- працевлаштування²²¹, а також забезпечення житловими умовами великої кількості переселенців з окупованих територій та прифронтових населених пунктів. Зокрема, станом на листопад 2018 року із понад 1,5 млн внутрішньо переміщених осіб, зареєстрованих в Україні, 551 тис. проживали на звільненій частині Донеччини, і ще 283 тис. – на Луганщині²²² (55,6 % загальної кількості по країні);
- формування нових ідентичностей громад з урахуванням змін, що відбуваються у їхньому фактичному складі (прийняття ВПО), структурі економіки (диверсифікація, зупинення чи започаткування виробництв), гуманітарній сфері (наприклад, перенесення евакуйованих з непідконтрольних територій ВНЗ, відродження етнонаціональних традицій тощо);
- упровадження нової економічної моделі регіону, яка забезпечуватиме подолання кризи старопромисловості та здійснення диверсифікації економічної структури на основі впровадження методики смарт-спеціалізації громад;
- подолання значних екологічних ризиків, пов'язаних з наслідками діяльності великих підприємств (у т. ч. після припинення їхньої роботи);
- подолання проблем громад мономіст, у яких ринок праці, комунальна інфраструктура, доходи бюджету тощо залежать від одного великого підприємства, – шляхом диверсифікації економік громад;
- перебудова коопераційних зв'язків та логістики на заміну зруйнованим через лінію розмежування;
- організація безпеки життєдіяльності в умовах близькості до зони бойових дій: забезпечення охорони правопорядку, виявлення незаконного обігу зброї та боєприпасів, адаптація господарського

²²¹ Майже 60 % опитаних переселенців в Україні – безробітні // УНІАН. 15.08.2018 [Електронний ресурс]. Режим доступу : <https://www.unian.ua/society/10226127-mayzhe-60-opitanih-v-ukrajini-pereselenciv-bezrobitni.html>.

²²² Динаміка міграції в Україні: де живе найбільше переселенців // Слово і діло. – 13.11.2018 [Електронний ресурс]. Режим доступу : <https://www.slovoidilo.ua/2018/11/13/infografika/suspilstvo/dynamika-mihracziyi-ukrayini-zhyve-najbilshe-pereselenciv>.

комплексу до тривалого перебування поблизу зони підвищених ризиків.

Звідси випливають головні **проблеми функціонування територіальних громад у Донецькій і Луганській областях**.

По-перше, витрати місцевих бюджетів є вищими проти їх аналогів в інших областях України. До того ж у громадах, наближених до району бойових дій, внаслідок підвищених політичних та економічних ризиків практично неможливим є покриття витрат на відновлення та розвиток комунальної інфраструктури, а також забезпечення економічного розвитку за рахунок приватних інвестиційних коштів. Наприклад, за підсумками 2017 року Донецька і Луганська області посіли відповідно передостаннє та останнє місце серед регіонів України за показником капітальних інвестицій на одну особу (за даними Держстату). У зв'язку з цим постає ризик фінансової неспроможності цих громад у разі розширення повноважень.

По-друге, значна частина фактичного населення територіальних громад (що належить до числа внутрішньо переміщених осіб) не має легальних можливостей для впливу на політику місцевої влади, оскільки не має права голосу на місцевих виборах або референдумах за місцем свого фактичного проживання²²³. Ця обставина сприяє зростанню рівня соціальної напруженості на територіях, розташованих недалеко від театру бойових дій.

По-третє, комплексність проблем, що постають перед громадами, робить неможливим їх розв'язання шляхом використання лише внутрішніх ресурсів. Це ускладнює стратегування розвитку громад, які змушені або обмежуватися локальними діями в межах наявних гарантованих ресурсів, або поклатись на зовнішнє фінансування (в т. ч. донорське), втрачаючи суб'єктність розвитку та мотивацію щодо руху до самодостатності.

Статистичні дані засвідчують складний перебіг у регіоні першого етапу децентралізації влади, на якому передбачено об'єднання територіальних громад та бюджетну децентралізацію. Донецька та Луганська області перебувають серед аутсайдерів процесу утворення

²²³ Каплан Ю. Б. Особливості інтеграції та адаптації внутрішньо переміщених осіб у нових громадах: питання реалізації політичних прав і свобод. Аналітична записка / Ю. Б. Каплан // Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. Режим доступу : http://niss.gov.ua/content/articles/files/perem_osoby-2f1a8.pdf

об'єднаних територіальних громад. На 2018 рік у Луганській області було утворено 18 % заявлених у перспективному плані ОТГ, у Донецькій області – 19 %²²⁴. За офіційними даними, станом на початок квітня 2019 року кількість ОТГ становила: у Донецькій обл. – 16 (із них у 6 ще не відбулися дострокові вибори); у Луганській обл. – 9 (з них 13 очікують призначення виборів)²²⁵. Гірші показники мали лише Закарпатська та Київська області: у першій із них було утворено 6 ОТГ, у другій – 18 (з них у 2 не призначено перші вибори). Традиційно пасивними є Донеччина й Луганщина також щодо реалізації альтернативних способів кооперації, зокрема співробітництва територіальних громад.

Зазначене відставання зумовлено такими обставинами.

По-перше, перебування значної частини території Донецької та Луганської областей, на яких розташовані найбільш густонаселені територіальні громади, під окупацією, що унеможливує здійснення політики децентралізації, як і загалом державної політики. Органи місцевого самоврядування, що функціонують на окупованих територіях, не визнають суверенітету України над собою і діють поза її правовим полем.

По-друге, оскільки в окремих територіальних громадах не діють органи місцевого самоврядування, таким чином відсутні суб'єкти, які відповідно до закону уповноважені приймати рішення про об'єднання. З іншого боку, оскільки функції органів місцевого самоврядування в окремих громадах виконують структури, включені до вертикалі державної виконавчої влади, саме поняття децентралізації для цих територій втрачає сенс: доцільніше було б говорити про вертикальну децентрацію повноважень.

Виходячи з цього, необхідно звернути увагу на **проблеми, пов'язані з утворенням і функціонуванням військово-цивільних адміністрацій, які здійснюють владу в прифронтовій зоні**.

1. Конституція України не передбачає припинення діяльності місцевих рад без ліквідації відповідних адміністративно-територіальних

²²⁴ Гудіма Т. С. Особливості реалізації правових засад децентралізації на Сході України / Т. С. Гудіма, В. К. Малолітнева // Досвід об'єднання територіальних громад на Сході України: економіко-правові аспекти / За наук. ред. В. А. Устименка та І. В. Заблюдської. – Київ: ТОВ «ВІСТКА», 2018. – С. 40.

²²⁵ Децентралізація в Україні. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/areas>

одиниць. Таким чином, рішення, яке передбачає припинення повноважень, може бути не визнане зацікавленими особами, а сама норма Закону гіпотетично може бути оскаржена в Конституційному Суді.

2. У зв'язку з припиненням повноважень апаратів місцевих рад (насамперед обласних та районних) виникають такі ризики:

- постає питання про їх правонаступництво у правових та господарських відносинах. Наприклад, до Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування періодично надходять скарги посадових осіб апаратів місцевих рад Донецької та Луганської областей на операторів комунальних послуг, які висувають на їхню адресу позови про оплату цих послуг;
- виникає ризик втрати кадрового потенціалу, зосередженого в цих апаратах, а також постає загроза для належного збереження їх архівних документів. Негативні наслідки таких процесів можуть на повну силу виявитися після відновлення повноцінного місцевого самоврядування у відповідних адміністративно-територіальних одиницях.

По-третє, формування об'єднаних територіальних громад ускладнене особливостями адміністративно-територіального поділу областей, зокрема у промислово розвинених районах:

- «матрьошка», або вертикальне (ступеневе) підпорядкування територіальних громад. До складу окремих міських рад входять інші територіальні громади, зокрема міста, які, у свою чергу, також можуть включати кілька громад. Також на кожному рівні зберігаються власні органи місцевого самоврядування, що призводить до дублювання їхніх повноважень. За утворення ОТГ у такій ситуації виникає проблема із визначенням точного переліку суб'єктів цього процесу (які з місцевих рад того чи іншого рівня уповноважені ухвалювати рішення про об'єднання);
- оточення міст обласного значення територією сільських районів, через що території новоутворених об'єднаних громад змушені перетинати відповідні адміністративні межі. Наприклад, територія м. Святогірська Слов'янської міськради Донецької області відокремлена від адміністративного центру територією Слов'янського району, територія м. Соледача Бахмутської міськради – територією Бахмутського району тощо. Оскільки неперервність території є однією з вимог до ОТГ, у низці випадків вони не мо-

жуть бути автоматично утворені в межах усіх територій, підпорядкованих окремим радам міст обласного значення;

- перетин території громад лінією зіткнення: часто на звільненій території є населені пункти, що входять до складу територіальних громад, центри яких – на окупованій території.

Внесені у 2017 році зміни до Закону України «Про об'єднання територіальних громад» встановили загальні принципи утворення об'єднаних територіальних громад саме в умовах, якщо їхні межі перетинатимуть чинні адміністративних кордони. Так, надано право територіальним громадам приєднуватися до міст обласного значення; було також встановлено, що у разі, коли об'єднана територіальна громада утворюється на межі різних адміністративних районів, вся територія такої ОТГ входить до складу району, на території якого знаходиться її адміністративний центр.

Проте не було встановлено особливої процедури зміни меж адміністративно-територіальних одиниць. Вони, як і раніше, мають змінюватися відповідно до постанов Верховної Ради України. Однак проекти таких постанов протягом тривалого часу Верховна Рада не розглядає через перенасиченість порядку денного. Наприклад, в останній пленарний тиждень 9-ї сесії Верховної Ради України VIII скликання (а саме 15 січня 2019 року) залишилися без розгляду 6 проектів постанов, які стосувалися зміни адміністративних меж у Донецькій та Луганській областях²²⁶, причому зареєстровані вони були ще у період з листопада 2017-го по липень 2018 року.

Зміни до Закону України «Про об'єднання територіальних громад» загалом дозволяють утворювати ОТГ і без зміни меж районів та міст обласного значення. Однак виникає ситуація, коли управління спільним комунальним майном громад, яке розташоване на території однієї ОТГ, здійснюють різні районні ради. Крім того, мешканцям однієї й тієї самої об'єднаної громади надають соціальні й адміністративні послуги різні територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

Деякі особливості політичної ситуації на Донеччині та Луганщині суттєво полегшили процес окупації краю у 2014 році, а також значною мірою зберігаються й донині.

²²⁶ Порядок денний пленарного засідання Верховної Ради України 15 січня 2019 р. (дев'ята сесія восьмого скликання) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://portal.rada.gov.ua/meeting/awt/show/6996.html>

Проблема сепаратистських настроїв. Їх динаміка має пульсуючий характер – вони різко зростають у період гострих політичних криз і після цього спадають. Так, відповідно до одного з досліджень громадської думки, найбільша популярність ідея сецесії (виходу частини території зі складу держави) серед мешканців Донецької та Луганської областей припадала на 2014 рік. Одразу після Революції гідності (у березні 2014 року), згідно з дослідженням Соціологічної групи «Рейтинг», за вихід зі складу України висловилися 31 % опитаних (проти – 56 %) ²²⁷, хоча ще за півтора року до того – всього 8 % ²²⁸. У червні – липні того самого року в розпал антитерористичної операції, згідно з аналогічним опитуванням, ідею відокремлення підтримували вже 37 %, не підтримували – 35 % ²²⁹.

Сепаратистські настрої на звільнених територіях Донецької та Луганської областей були поширені навіть протягом деякого періоду після звільнення. Так, під час дослідження громадської думки, проведеного на межі 2014–2015 рр. Фондом «Демократичні ініціативи» імені І. Кучеріва та соціологічною фірмою Ukrainian Sociology Service, понад третина респондентів цих районів сумарно підтримали варіанти розвитку територій, що передбачали їх (відокремлення): прямо за вихід Донбасу вихід зі складу України висловилися 36,7 % (проти – 46,8 %, тобто тільки відносна більшість). Як оптимальний варіант статусу своїх територій 19,8 % зазначили утворення власної незалежної держави, а ще 14,8 % – перехід до складу іншої держави (сумарно – 34,6 %); відносна більшість (30,4 %) вважали таким варіантом статусу суб'єкта федерації у складі федеративної Української держави, що вимагає зміну форми державного устрою ²³⁰. Згідно з тим самим дослідженням, мешканці краю визнали для себе Російську державу ближчою, ніж Українську (94,7 % проти 87,2 %).

²²⁷ Ставлення українців до територіального устрою країни. Березень 2014 / Соціологічна група «Рейтинг» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ratinggroup.ua/files/ratinggroup/reg_files/rg_ter.ustriy_ua_032014.pdf.

²²⁸ Кілька рис українського патріотизму. Серпень 2012. / Соціологічна група «Рейтинг» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ratinggroup.ua/files/ratinggroup/reg_files/rg_patriotyzm_082012.pdf.

²²⁹ Ставлення до ситуації на Сході. Липень 2014. / Соціологічна група «Рейтинг» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ratinggroup.ua/files/ratinggroup/reg_files/rg_east_072014.pdf.

²³⁰ Що об'єднує та роз'єднує українців // Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://dif.org.ua/article/shcho-obednuє-ta-rozednuє-ukraintsiv>.

Пізніше проведені дослідження не засвідчують підтримки сепаратистських ідей: вже влітку 2015 року під час опитування громадської думки, проведеного Інститутом соціології НАН України, тільки трохи більше за 8 % мешканців двох областей висловилися на користь права регіонів на відокремлення від держави, якщо цього бажає більшість їхнього населення²³¹. Однак Донецька область залишається (поряд із Одеською та Харківською) серед регіонів із найвищою підтримкою ідеї федеративного устрою: згідно з результатами опитування громадської думки, проведеного Соціологічною групою «Рейтинг» наприкінці 2017 року, федеративний устрій України підтримували 39 % респондентів області, унітарний – 42 % (у Луганській області настрої є принципово відмінними – зазначені варіанти підтримували відповідно 18 і 67 %) ²³².

Різке падіння популярності ідеї сецесії регіонів можна пов'язати з такими чинниками:

- невдалим досвідом, пов'язаним зі збройним конфліктом як результатом спроби зміни державних кордонів, а також негативними процесами на окупованих територіях;
- адаптацією раніше нелояльних мешканців цих територій до фактично безальтернативної з сьогоденного погляду перспективи життя у складі України;
- небажанням радикально налаштованих респондентів під час опитування публічно демонструвати сепаратистські та іредентистські погляди, оскільки наслідком такої дії може бути притягнення до кримінальної відповідальності.

Призвести до відтворення ідеї відокремлення від України навіть на звільнених територіях двох областей зможуть деякі несприятливі зміни у політичній ситуації, наприклад: гостра політична криза в Україні, що супроводжуватиметься втратою керованості інститутів державної влади; здійснення Російською Федерацією анексії окупованих районів Донбасу за зразком Автономної Республіки Крим тощо.

²³¹ Золкіна М. Донбас: нові тренди громадської думки / М. Золкіна // Трансформації суспільних настроїв в умовах протидії агресії Росії на Донбасі: регіональний вимір / наук. ред. О. Гарань – Київ : Стилос, 2017. – С. 181.

²³² Україна: настрої та очікування / Результати національного опитування, грудень 2017 // Соціологічна група «Рейтинг» [Електронний ресурс]. Режим доступу : http://ratinggroup.ua/files/ratinggroup/reg_files/rg_ukraine_022018_press.pdf

Проблема лояльності місцевих еліт до держави. Ця проблема пов'язана із зазначеною вище проблемою лояльності місцевого населення. Виявом її актуальності можна вважати деякі результати місцевих виборів. Зокрема, за результатами місцевих виборів у жовтні 2015 року були обрані або навіть переобрані на посади окремі керівники місцевого самоврядування, які, згідно з багатьма оприлюдненими у пресі матеріалами, брали участь в організації незаконних референдумів 11 травня 2014 року. Зокрема, ідеться про міських голів Бахмута, Добропілля, Дружківки, Покровська, Торцецька Донецької області, голову міста Рубіжного Луганської області, причому проти деяких із них на цій підставі було відкрито кримінальні провадження²³³. Новообраний голова міста Слов'янська Донецької області позиціонував себе як послідовник Н. Штепи, проти якої було висунуто офіційне обвинувачення у посяганні на територіальну цілісність України та створенні терористичної організації і яка на момент виборів перебувала під вартою²³⁴. Таким чином, імовірна причетність зазначених суб'єктів політичного процесу до злочинів проти національної безпеки держави або привселюдне висловлення симпатій до звинувачених осіб сприймається виборцями з високим ступенем толерантності й не розглядається як достатня підстава для припинення їхньої політичної кар'єри.

Особливо актуальною ця проблема може виявитися у процесі реалізації наступних етапів децентралізації. Так, зокрема, ухвалення законопроекту № 2217а «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» або будь-якого іншого законопроекту на його основі означатиме передання повноважень не лише територіальним громадам, а й районам та областям, що мають дещо вищий ступінь самодостатності. Крім того, від лояльності місцевих еліт залежатиме збереження територіальної цілісності держави у разі децен-

²³³ П'єцух М. Безкарні: хто покриває мерів-сепаратистів / М. П'єцух // Українська правда. – 04.10.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.pravda.com.ua/articles/2016/10/4/71122590/>; Создатели ДНР и сепаратисты тотально взяли власть на подконтрольном Украине Донбасе // ONLINE.UA – 02.10.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://news.online.ua/757736/sozdateli-dnr-i-separatisty-totalno-vzyali-vlast-na-podkontrolnom-ukraine-donbasse/>; Мартинюк Т. Мери-хамелеони 2: кілька історій про долю «героїв»-сепаратистів / Т. Мартинюк // 24 канал [Електронний ресурс]. Режим доступу : https://24tv.ua/tsru_za_kadrom_tag5569

²³⁴ На виборах мэра Славянська лидирует кандидат, обещавший «любить, как Неля» // 62.ua. Сайт города Донецка. – 26.10.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.62.ua/news/1007336/na-vyborah-mera-slavanska-lidiruet-kandidat-obesavsij-lubit-kak-nela>

тралізації сектора безпеки, зокрема передання на місцевий рівень повноважень із охорони громадського порядку. Децентралізація правоохоронної системи у такому разі передбачатиме утворення муніципальної поліції – по суті, озброєних структур, підпорядкованих органам місцевого самоврядування. Таким чином, у разі послаблення контролю держави за органами місцевого самоврядування зберігається загроза їх використання проти територіальної цілісності України.

Зазначені проблеми засвідчують необхідність переформатування територіальної ідентичності в громадах регіону. Будучи досить сильною на регіональному і територіальному рівні, вона досить слабо інтегрована у загальнонаціональну ідентичність – що й веде до популярності ідеї сепесії. Окрім того, виробничо-урбаністична схема розселення (населені пункти чи їхні частини розбудовувалися довкола конкретних промислових підприємств) призвела до того, що наявна територіальна ідентичність побудована переважно на виробничому принципі. Отже, структурні зміни, що вже відбулися та надалі відбуватимуться в рамках перебудови старопромислових регіонів, можуть інтенсивно руйнувати засади територіальної ідентичності. Це може відігравати значну негативну роль у формуванні дієздатних громад.

Описані особливості постконфліктних та тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей ведуть до необхідності вироблення специфічної системи, політики та інструментів відбудови цих територій. На сучасному етапі державотворення в Україні перебіг реформи децентралізації може надати стимули для відбудови господарства постконфліктних територій, а також для побудови моделей ефективного господарювання, що може бути використано для демонстрації позитивних змін в країні й для тимчасово окупованих територій. Децентралізація виступає, з одного боку, як мета, досягнення якої приведе до поліпшення якості життя на місцях. З іншого боку, вона є засобом, який дозволяє розвивати місцеву демократію і через це посилює рівень локальної, а опосередковано – й загальнонаціональної ідентичності, що є вагомим у розробці стратегії деокупації регіону.

У 2017 році Кабінет Міністрів України затвердив **Державну цільову програму відновлення та розвитку миру у східних регіонах України** (№ 1017). Нею передбачено стимулювання соціально-економічного розвитку територіальних громад для підвищення якості життя населення, стимулювання економічної активності. Основними завданнями програми є посилення довіри між державою і громадянами й на-

дання допомоги найбільш уразливим верствам населення в подоланні кризової ситуації на Сході України.

Заходи щодо відновлення миру в східних регіонах мають відбуватися за трьома стратегічними напрямками: відновлення критичної інфраструктури та соціальних послуг в основних сферах господарської діяльності; економічне відновлення; підвищення соціальної стійкості, розвиток миру і громадської безпеки. Планується створення умов для підвищення рівня зайнятості населення, надання підтримки мікро-, малому й середньому бізнесу та розширення доступу до фінансових послуг, розвитку промисловості, будівництва, сільського господарства тощо. Програма, серед іншого, передбачає посилення ролі інститутів громадянського суспільства, а також забезпечення розвитку місцевого самоврядування в контексті децентралізації, створення самодостатніх територіальних громад, здатних до саморозвитку та підвищення рівня захисту населення й громадської безпеки.

Також реалізуються проекти для здійснення заходів щодо підтримки територій, які зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на Сході України²³⁵. Вони передбачають придбання у комунальну власність житла для надання в тимчасове користування внутрішньо переміщеним особам, придбання обладнання і програмного забезпечення для оформлення і видачі паспортів громадянина України і паспорта громадянина України для виїзду за кордон з безконтактним електронним носієм для ЦНАП, що обслуговують населення, яке проживає по обидва боки лінії розмежування. Такі заходи сприяють формуванню підґрунтя для запровадження секторальної децентралізації.

У контексті розгляду децентралізації на постконфліктних територіях та побудови моделей децентралізації для тимчасово окупованих територій важливою вбачається побудова сучасного економічного підґрунтя для децентралізації саме для постраждалих територій. Для цього варто оцінити перебіг децентралізації за такими напрямками:

- наявність зв'язку діяльності суб'єктів господарювання на постконфліктній території зі станом місцевого самоврядування на

²³⁵ Відбір проектів для здійснення заходів щодо підтримки територій, які зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на сході України, 1 листопада 2017 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mtot.gov.ua/u-mtot-projshov-poperednij-vidbir-proektiv-dlya-zdijsnennya-zahodiv-shhodo-pidtrymky-terytorij-shho-zaznaly-negatyvnoho-vplyvu-vnaslidok-zbrojnego-konfliktu-na-shodi-ukrayiny/>

цій території (вплив якості управління громадою на стан бізнес-середовища, діяльність суб'єктів господарювання як джерел формування надходжень до місцевих бюджетів тощо);

- вплив економічного стану постконфліктних територій і потреб у відновленні на перебіг децентралізації, зокрема щодо визначення економічної спроможності громад та реалістичності проведення секторальної децентралізації;
- вплив децентралізації на соціально-економічне відновлення постконфліктних територій (через визначення організаційних можливостей громад сприяти відбудові території).

Планування децентралізації на окупованих територіях нині є проблематичним, оскільки невідомі ані термін, ані умови врегулювання воєнного конфлікту:

- а) якщо вони будуть повернуті у довоєнному статусі (як частина Донецької та Луганської областей), то місцеве управління (разом із самоврядуванням) здійснюватиметься на загальних засадах (шляхом відновлення довоєнного стану або адаптації до нових норм у разі внесення змін до Конституції). Причому відновленню, цілком імовірно, передуватиме перехідний період, протягом якого місцеве самоврядування буде суттєво обмежене;
- б) якщо ці території будуть повернуті зі статусом, відмінним від решти адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня (наприклад, за результатами мирних переговорів), тут може бути встановлений інший обсяг повноважень органів місцевого самоврядування нижчих адміністративно-територіальних одиниць або навіть власна система місцевого самоврядування.

Участь місцевого громадського активу в обговоренні та здійсненні політики децентралізації є проблематичною з міркувань безпеки. Таким чином, добровільне формування хоча б перспективних планів утворення територіальних громад на цих територіях за участі місцевих представників не видається можливим.

Ураховуючи збереження тісних зв'язків між мешканцями вільних та окупованих територій, можна зробити припущення про наявність певного «демонстраційного ефекту», в основі якого лежить прагнення мешканців Донеччини та Луганщини до порівняння політичної та економічної ситуації на звільнених та окупованих територіях за показниками, що становлять для них найбільший інтерес: зокрема, ідеться про ефективність функціонування органів публічної влади, захист

безпеки громадян, забезпечення справедливості, стан правосуддя, життєвий рівень, розв'язання проблеми зайнятості населення, якість та доступність соціальних послуг (у т. ч. медичного забезпечення та освіти), задоволення духовних потреб тощо.

З погляду застосування демонстраційного ефекту важливо також:

- максимально поширювати у засобах масової інформації сюжети про позитивні зміни з боку задоволення потреб громадян, пов'язані з процесами децентралізації в Україні, насамперед – на звільнених територіях Донецької і Луганської областей;
- включати окуповані райони в національні та регіональні програми розвитку, із зазначенням конкретних заходів, що будуть реалізовані в межах цих програм на цих територіях у разі їх повернення під контроль Української держави.

Побудова ефективної політичної системи, зокрема ефективної системи місцевого самоврядування, яка буде здатною задовольняти зазначені суспільні запити краще, ніж на окупованих територіях, а також можливість для мешканців цих територій користування правами та суспільними благами у тому ж обсязі, що і для решти громадян України, може створити додатковий аргумент для їх реінтеграції до складу України.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Новий етап реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, який відбуватиметься протягом 2019–2021 рр., спиратиметься на стрімкі кардинальні зміни нормативно-правового поля щодо пов'язаних трансформацій адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування та державного управління. Він включатиме внесення змін до Конституції щодо посилення спроможності органів та самоврядування районного та обласного рівня та кристалізацію повноважень виконавчих органів державної влади на субрегіональному та регіональному рівнях. Відповідно, під час об'єднання громад на новому етапі реформи децентралізації необхідно не лише забезпечити підвищення інституційної та фінансової спроможності органів місцевого самоврядування виконувати власні та делеговані державою повноваження на належному рівні, а й регламентувати розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та державної влади. Для успішного досягнення цілей реформи децентралізації необхідно зберегти баланс між завданням завершити об'єднання громад до весни 2020 року, з одного боку, та метою формування громад, спроможних до розвитку та надання якісних й доступних послуг.

Децентралізаційний процес у частині об'єднання територіальних громад досяг незворотності. Консолідаційним чинником в об'єднанні громад є усвідомлення неможливості досягнення вищої якості життя без інституційних змін середовища існування, а успішності й довіри до реформи додає те, що вона проводиться за безпосередньої участі

громадян і за їх волевиявленням. Об'єднання територіальних громад додає до зміцнення державності в сенсі створення у регіонах точок, що стануть осередками суспільних змін та позитивних економічних перетворень, які поступово вестимуть до поліпшення якості життя громадян.

Наявність ознак спротиву на першому етапі реформи засвідчила потребу оптимізації механізму втілення в життя нового етапу децентралізації влади. Необхідно оперативної представити змістовне наповнення актуального порядку денного реформи максимально широкому колу зацікавлених сторін, насамперед обласним та районним державним адміністраціям, органам самоврядування місцевого, районного та обласного рівнів, а також народним депутатам (зокрема, стосовно очікуваної послідовності внесення законопроектів на розгляд ВРУ).

Гнучке та стрімке реагування держави на виклики, що постають перед реформою на новому етапі, а також об'єднання зусиль із громадськістю для оперативного вирішення актуальних проблем (що неминуче виникають у процесі імплементації будь-якої публічної політики, навіть у провідних демократіях світу) дозволять знизити ризик відтермінування впровадження нового етапу реформи. Оптимізація інструментів впровадження реформи дозволить досягти мети зміцнення спроможності місцевого самоврядування та держави забезпечувати достойну якість життя громадян, зміцнення державності та підвищення громадської участі у вирішенні суспільних справ у законний спосіб.

Реалії сучасного життя, зокрема – новітні економічні процеси, змушують змінити підходи до розуміння спроможності територіальних громад, яка насамперед має полягати у здатності оптимальним чином задіяти мотивацію до фокусування на ендогенних активах та повнішого продуктивного залучення локального потенціалу громад. Це, у свою чергу, потребує відповідного інституційного інструментарію, який забезпечує безпосередній взаємозв'язок між розвитком територіальної спільноти як цілого та суб'єктів, які функціонують на цій території, й базується на утвердженні належної територіальної ідентичності членів громади. Бізнес та економічно активна частина територіальної спільноти загалом мають стати пріоритетними цільовими групами реформи децентралізації, а громади – оволодіти засобами розширення власної спроможності до створення умов, сприятливих для розвитку.

Специфічний стан постконфліктної території Донецької і Луганської областей зумовлює приділення прискіпливої уваги розробці ме-

ханізмів й інструментів децентралізації для цих територій з урахуванням важливих аспектів: близькості до зони бойових дій, відповідності потенційних об'єднаних громад критеріям спроможності, реальної управлінської спроможності майбутніх громад. Тому доцільно вести мову про розробку певних специфічних моделей планування об'єднання громад.

Отже, перший етап реформи децентралізації створив передумови для розширення переліку системних реформ, до реалізації яких може бути безпосередньо долучена місцева влада. Це підвищує запит на поглиблення секторальної децентралізації, яка триватиме й після завершення поточного етапу реформи, розрахованого на 2019–2021 рр. Подальша децентралізація управлінських повноважень у різних секторах очікувано передбачатиме підвищення ефективності реалізації відповідних публічних політик шляхом посилення спроможності органів місцевого самоврядування брати на себе відповідальність за надання послуг та інвестування у місцевий розвиток. У такому контексті ключовим викликом на шляху подальшого провадження секторальної децентралізації у пріоритетних сферах стає спроможність органів місцевого самоврядування належним чином здійснювати делеговані та власні повноваження. З огляду на наявний прогрес секторальних реформ на поточному етапі децентралізації влади, першочерговими у цьому контексті слід вважати соціальну, культурну та енергетичну сфери.

Виходячи із зазначеного вище, для успішного продовження реформи видається доцільним реалізувати низку практичних рекомендацій щодо державної політики в основних сферах, що стосуються процесу децентралізації.

1. Забезпечити узгодженість практичних процесів реалізації реформи децентралізації з її стратегічними цілями та пріоритетами, для чого, зокрема:

- на рівні загальнонаціональних стратегічних документів (внесенням змін до чинної Державної стратегії регіонального розвитку, у розробці нової Стратегії, а в разі потреби – внесенням змін в інші засадничі нормативно-правові документи) чітко визначити набір узгоджених цілей і завдань децентралізації в частинах об'єднання громад, децентралізації повноважень та проведення секторальних реформ з цілями регіонального та загальнонаціонального розвитку;

- внести до чинних секторальних стратегічних документів зміни, які визначатимуть секторальні напрями розвитку, комплексні цілі зміцнення спроможності громад (орієнтиром має стати створення інституційних механізмів підвищення капіталізації потенціалів громад на широкому спектрі напрямів, зокрема – капіталізація сільгоспземель через земельну реформу, впровадження екологічних регуляцій для рекреаційних регіонів, проведення відповідної культурної та освітньої політики, що розвиває туристичний потенціал територій, реалізація дорожньо-транспортних проектів, які поліпшують транспортну доступність, прискорений розвиток телекомунікацій у проблемних регіонах тощо);
- перебудувати діяльність Ради регіонального розвитку при Президенті України з наданням їй функцій стратегічної міжвідомчої координації і наданням повноважень та інституційної спроможності організації та моніторингу виконання прийнятих рішень;
- забезпечити на основі міжвідомчої координації синхронізацію в завданнях, інструментах, суб'єктах реалізації та часових рамках реформи децентралізації у частині об'єднання територіальних громад, передачі/розподілу повноважень та проведення секторальних реформ;
- розробити «Білу книгу» (проблеми, потенційні й актуальні виклики, що можуть постати) та «Зелену книгу» (перспективні рішення, які мають бути ухвалені, та механізми, які потребують запровадження) децентралізації;
- запровадити процедуру залучення представників місцевого самоврядування до експертизи законопроектів, які виносяться на розгляд Верховної Ради та мають відношення до зміни повноважень і спроможності громад, й обов'язкового визначення очікуваного впливу на громади у пояснювальній записці при поданні законопроекту.

2. У невідкладному режимі здійснити нормативно-правове забезпечення для збалансованого проведення реформи децентралізації та подолання неузгодженостей, які наразі призводять до деформацій у цій сфері:

- відновити роботу над законопроектом про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади, яким має бути

сформована конституційна основа для створення та подальшого функціонування нової системи територіальної організації влади та системи адміністративно-територіального устрою України;

- ухвалити Закон України «Про засади адміністративно-територіального устрою України» (наразі поданий Урядом), що визначає засади адміністративно-територіального устрою України, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць тощо;
- ухвалити необхідні закони щодо створення, ліквідації та зміни меж районів окремих областей України з одночасним внесенням змін до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеві вибори»;
- розробити та забезпечити ухвалення законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві вибори» «з метою удосконалення системи виборів до рад громад, районних та обласних рад щодо пропорційного представництва жителів населених пунктів – у радах ОТГ, а територіальних громад – у районних та обласних радах;
- внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо обов'язковості прийняття статутів територіальних громад, у яких передбачити процедури забезпечення належного представництва, захисту прав та інтересів мешканців периферійних громад, а також механізми узгодження цих інтересів з інтересами ОТГ, встановлення цими статутами єдиного для усіх «базового» набору правових механізмів місцевої демократії;
- забезпечити нормативно-правове врегулювання правових механізмів місцевої демократії: регламентів рад і виконавчих органів рад ОТГ, порядку консультацій із громадськістю, бюджету участі, для чого, зокрема, прискорити ухвалення законопроектів «Про місцевий референдум» (реєстр. № 2145а-3), «Про органи самоорганізації населення» (реєстр. № 2466), «Про загальні збори (конференції) членів територіальних громад у місці проживання» (реєстр. № 2467), «Про публічні консультації» (реєстр. № 7453).

3. Прискорити перерозподіл й унормування повноважень органів управління адміністративно-територіальних одиниць у процесі адміністративно-територіальної реформи з недопущенням конфліктів повноважень:

- завершити підготовку перспективних планів спроможних громад усіх областей зі 100 %-го покриття територій у чіткій відповідності до критеріїв Методики формування спроможних територіальних громад, що покликана забезпечити спроможність до розвитку й забезпечення мешканців якісними та доступними публічними послугами; слід враховувати особливості впровадження освітньої, медичної та інших секторальних реформ та критерій щодо чисельності населення ОТГ;
- визначити майбутні моделі районного поділу та відповідної управлінської структури для мінімізації рівня конфліктності по лінії «район – громада»;
- визначити майбутні моделі функціонування обласного рівня управління, перспективи функціонування обласних державних адміністрацій;
- унормувати питання розподілу і виконання повноважень між районними радами, районними державними адміністраціями та сільськими, селищними, міськими радами ОТГ в районах, територія яких переважно охоплена створеними ОТГ, а також правових підстав та механізму припинення повноважень районних рад в тих районах, територія яких повністю охоплена ОТГ;
- створити правові механізми розподілу майна спільної власності територіальних громад району між декількома ОТГ, утвореними в межах одного району (зокрема, шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»).

4. Послідовно розширювати перелік інструментів зміцнення власної спроможності та сприяння економічному розвитку, які належать до компетенції територіальних громад:

- посилити податкоспроможність громад шляхом зміни в системі оподаткування (зарахування ПДФО до місцевих бюджетів за місцем проживання особи, а не за місцем її працевлаштування);
- забезпечити практичну реалізацію розпорядження Кабінету Міністрів України «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність ОТГ» від 31.01.2018 № 60-р;
- сформувати нормативно-правову базу для проведення інвентаризації земельних ділянок несільськогосподарського призначення, які розташовані на території громад, з наданням можливості

контролю за фактичними обґрунтованими межами землевідведення, дотриманням цільового призначення останнього, а також процедури повернення ділянок у комунальну власність;

- поширювати практику проведення аукціонів у громадах з метою реалізації нерухомого майна, що не використовується;
- сприяти організації мережі локальних інститутів підтримки бізнесу: агенцій місцевого розвитку, ресурсних центрів, бізнес-інкубаторів тощо;
- поширювати інформацію (в тому числі – на міжнародному рівні) щодо перспективних сфер для інвестування та розвитку бізнесу у громадах, ринків збуту для продукції місцевих підприємств в інших регіонах;
- надати методичне забезпечення (разом з міжнародними донорами) розширенню напрямів діяльності агенцій регіонального розвитку щодо сприяння технологічним, організаційним та соціальним інноваціям на локальному рівні;
- сформувати нормативно-правову та методологічну базу для створення агенцій місцевого розвитку, визначити їх базові функції, повноваження та компетенції;
- надати нормативно-правову та методичну підтримку розвитку місцевої кооперації, зокрема – у сфері агровиробництва, агрологістики та переробки сільгосппродукції, споживчої кооперації;
- налагодити належне інформування прикордонних громад про перспективні можливості транскордонної співпраці, надання відповідної правової підтримки, залучивши для надання різних видів підтримки ресурсів МЗС;
- розвивати краудфандингові платформи як форму співфінансування через залучення інвестицій від мешканців громади (прикладом може слугувати одна із найбільших платформ в Україні – Na-Starte, яка надає можливість авторам залучати кошти на реалізацію власних ідей та проектів)²³⁶;
- внести зміни до Закону України «Про державно-приватне партнерство» з метою пом'якшення формальних умов для здійснення партнерства та розширення кола учасників партнерських відносин;

²³⁶ Na-Starte – найбільша в Україні краудфандингова платформа. Режим доступу : <https://na-starte.com>

- розробити та впровадити нормативно-правову базу для діяльності муніципальних банків, що вимагатиме ухвалення Національним банком України норм спеціалізованого регуляторного режиму, який враховує особливості їх функціонування та необхідне функціональне навантаження.

5. Зміцнювати управлінську спроможність ОТГ і впроваджувати інклюзивні механізми управління:

- розробити й затвердити на рівні офіційних розпоряджень Кабінету Міністрів України методичні рекомендації щодо організації надання публічних послуг в ОТГ, що передбачають забезпечення територіальної доступності кожної з публічних послуг для мешканців ОТГ шляхом розміщення відповідних об'єктів соціальної інфраструктури як у адміністративному центрі, так і в інших населених пунктах відповідної ОТГ;
- налагодити статистичні спостереження за діяльністю громад, методичне забезпечення організації, поліпшення якості та можливостей використання муніципальної статистики;
- забезпечити дієвий державний нагляд за відповідністю законодавству рішень органів місцевого самоврядування;
- розробити та впровадити методологію і критерії здійснення регулярних звітів органів місцевого самоврядування із чітким визначенням відповідальності посадовців, показників результативності тощо;
- забезпечити відкритий доступ до інформації щодо земельних ділянок, що належать ОТГ, з метою недопущення фактів зловживання земельним фондом, створення інформаційної бази для модернізації земельних відносин, підвищення якості управління земельними ресурсами, інформацією про земельні відносини між органами державної влади, удосконалення ринку оренди землі;
- здійснювати постійний моніторинг тендерів і закупівель громадами з метою проведення прозорих торгів для ефективного витрачання бюджетних коштів, запобігання локальній монополізації;
- розробити методичні рекомендації щодо здійснення громадського аудиту діяльності ОТГ, зокрема – у сферах надання публічних послуг, використання місцевого бюджету тощо;
- налагодити за участі громадськості постійний моніторинг конфліктних ситуацій в ОТГ з метою оперативного реагування на проблеми;

- розробити за участі профільних громадських експертів методичні рекомендації регулювання спорів на рівні територіальних громад, вироблення та застосування позасудових (досудових) форм медіації, використання консенсусних практик;
- налагодити співпрацю органів місцевого самоврядування та профільних громадських організацій, що працюють у сферах освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, благоустрою, охорони навколишнього середовища тощо, залучати їх представників до розробки відповідних рішень, надати громадам методичну підтримку щодо створення «пулу громадських активістів» та побудови діалогу влади та громади;
- поширювати практики громадських обговорень, публічних дебатів та включення представників громадськості до робочих груп ОТГ, уповноважених опрацьовувати способи і умови підвищення якості послуг;
- надавати методичну підтримку комунікації мешканців ОТГ та інших зацікавлених сторін для об'єднання й розвитку громади через проведення комунікаційних заходів – форумів, круглих столів, популяризації успішних практик співпраці, обміну досвідом;
- створювати інфраструктуру для громадської взаємодії членів громад (відкриті громадські простори) як локації для дискусій, безоплатного проведення зборів, постійних представництв громадських організацій, проведення тренінгів та навчань тощо (для організації мережі таких майданчиків можна використати наявну інфраструктуру – бібліотеки, будинки культури, музеї);
- унормувати обов'язковий вміст офіційного сайту територіальної громади як необхідного інструмента в комунікації з мешканцями, оприлюднення рішень та підготовки проєктів;
- розширити державну підтримку проєктів міжмуніципального співробітництва у рамках окремого напрямку фінансування з Державного фонду регіонального розвитку.

6. Налагодити належне кваліфікаційно-кадрове забезпечення ефективного управління громадами:

- проводити спеціальні комунікаційні заходи для інформування суспільства щодо необхідності, перспектив та перебігу процесу децентралізації, поширення прикладів успішних ОТГ;

- організувати обмін виробничим й організаційним досвідом децентралізації в ОТГ (включно зі взаємними поїздками) з іншими громадами, регіонами та на міжнародному рівні;
- постійно проводити навчання, тренінги, стажування персоналу (в тому числі за кордоном) з питань фінансової децентралізації місцевих бюджетів;
- створити школу державних тренерів (школи місцевого самоврядування) для представників об'єднаних громад та проведення їх державної сертифікації;
- здійснювати друк навчальних матеріалів, які б містили детальні інструкції з питань децентралізації та постійно оновлювались відповідно до змін законодавства;
- забезпечити розробку і впровадження у навчальний процес закладів системи Національної академії державного управління при Президенті України та центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій освітніх програм для посадових осіб місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, лідерів самоорганізації щодо можливостей та потенціалу використання інструментів децентралізації;
- впроваджувати спецкурси з організації управління громадами в умовах децентралізації для студентів ВНЗ.

7. З метою упорядкування системи надання медичної допомоги у сільській місцевості в контексті секторальних реформ та реформи децентралізації вжити низку заходів:

- у пріоритетному порядку розв'язати проблему браку житла для медичного персоналу шляхом придбання квартир, будинків або довгострокової оренди житла; розробки бази будівельних проєктів для проживання медичних працівників;
- розробити та затвердити уніфіковані форми звітності щодо перебігу реформування медицини у сільській місцевості, будівництва медичних закладів, автономізації медичних закладів, кількості медичного персоналу, кількості підписаних декларацій та надавати їх у відкритий доступ на сайтах МОЗ, Мінрегіонбуду та обласних державних адміністрацій;
- розробити уніфіковану документацію щодо проєктів сільських амбулаторій з урахуванням потреб оптимізації витрат на будів-

ництво та експлуатацію цих об'єктів (уніфікована документація дасть змогу прозоро проводити тендерні процедури та позови, а також унеможливить затягування процесу будівництва);

- запровадити для сільської місцевості фінансування охорони здоров'я не за декларуванням, а за кількістю населення, забезпечити суттєве підвищення коефіцієнта оплати за обслуговування пацієнта у сільській місцевості, скасування знижувального коефіцієнта для лікарів, які набрали понаднормову кількість декларацій;
- провести належний аналіз проблем захворюваності у розрізі регіонів для розрахунку кошторису бюджету на одного пацієнта з валідацією по віку та типових захворюваннях для даного регіону;
- упровадити жорсткий контроль за якістю та кваліфікацією роботи медичних працівників у сільській місцевості, медичного забезпечення, санітарного стану маніпуляційних та малих операційних приміщень.

8. З метою запобігання негативним проявам рецентралізації місцевої влади та формування з об'єднаних територіальних громад анклавів доцільно:

- знаходити інструменти для забезпечення кооперації територіальних громад на основі формування інструментів партнерства «місто-село»;
- започаткувати дію інструментів співробітництва громад, зокрема міжмуніципального співробітництва;
- вирішити питання статистичних спостережень за діяльністю громад, поліпшення якості, прийнятливості та можливостей використання муніципальної статистики;
- поступово, але невідкладно вирішувати питання щодо принципів зміни адміністративно-територіального устрою на основі органічного вбудовування громад у систему адміністративно-територіальних та управлінських одиниць з метою інституційного закріплення за громадами місця у системі адміністративно-територіального устрою та ролі у системі управління державою;
- знаходити інституційні рамки взаємодії об'єднаних і необ'єднаних територіальних громад з метою подолання прогалів у взаємодії об'єднаних та необ'єднаних громад з органами влади вищого рівня та систематизації принципів управління необ'єднаними

територіальними громадами, особливо в аспекті проведення секторальної децентралізації;

- сформулювати й унормувати критерії передання повноважень з огляду на необхідність забезпечення достатнього рівня та якості послуг і спроможності здійснювати контроль за наданням цих послуг.

9. Забезпечити розв’язання специфічних проблем і реагування на специфічні виклики для децентралізації влади у Донецькій і Луганській областях:

- активніше залучати до управління місцевими справами внутрішньо переміщені особи, що вимагає надання внутрішньо переміщеним особам, що мають тимчасову реєстрацію на вільних і звільнених територіях України, права на реалізацію своєї участі в управлінні в усіх передбачених законом формах, разом із місцевими виборами та референдумами;
- автоматизувати процес зміни меж районів і міст обласного значення у випадках, пов’язаних з утворенням об’єднаних територіальних громад. Зміна меж має відбуватися автоматично, одночасно з ухваленням відповідно до ч. 8 ст. 7 Закону України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, обласною державною адміністрацією звернення до Центральної виборчої комісії для ухвалення нею рішення про проведення перших місцевих виборів до її органів місцевого самоврядування;
- урегулювати питання статусу органів місцевого самоврядування в умовах дії військово-цивільних адміністрацій;
- уточнити в Законі України «Про військово-цивільні адміністрації», що в разі утворення ВЦА припиняються повноваження депутатів місцевих рад, а у випадку сільських, селищних та міських рад – також їх голів та членів виконавчих комітетів;
- натомість встановити, що виконавчі апарати обласних і районних рад, а також апарати виконавчих комітетів рад територіальних громад мають бути підпорядковані місцевим ВЦА з метою забезпечення виконання останніми перебраних на себе повноважень органів місцевого самоврядування.
- передбачити особливу процедуру формування перспективних планів добровільного утворення об’єднаних територіальних громад на прифронтових територіях (в умовах дії ВЦА), яка перед-

бачатиме залучення громадськості. Процедура має включати такі етапи:

- надання права ініціювати процес об'єднання територіальних громад громадським радам (за їх наявності) при військово-цивільних адміністраціях у населених пунктах;
- в умовах відсутності легітимного місцевого самоврядування ухвалення рішень про утворення об'єднаних територіальних громад на громадських слуханнях;
- затвердження рішень про утворення ОТГ обласними військово-цивільними адміністраціями за погодженням із громадськими радами при них;
- формування нової структури ВЦА у населених пунктах з урахуванням об'єднаних територіальних громад;
- відтермінувати у перехідних положеннях набуття чинності змін до Конституції України, які передбачають реформу територіальної організації влади – зокрема, норми про ліквідацію місцевих державних адміністрацій, утворення виконавчих органів обласних і районних рад, а також префектур на території Донецької та Луганської областей мають набути чинності залежно від врегулювання конфлікту: мінімум – за умови завершення його збройної фази, максимум – після відновлення контролю України над окупованими районами;
- ініціювати розробку програми соціально-економічного відновлення постконфліктних територій та їх реінтеграції до економіки України, яка має включати заходи щодо відновлення пошкодженої інфраструктури – доріг, залізничної інфраструктури, електро- та водомереж, сприяти відновленню транспортного сполучення (реалізація інфраструктурних проєктів, реконструкція мостів та доріг);
- забезпечувати участь місцевих підприємців у відбудові з метою підвищення рівня їх зацікавленості в процесі відбудови та використанні внутрішніх фондів під час відбудови;
- розробити довгострокову стратегію взаємодії регіонів України на основі визначення нових можливостей для міжрегіональної взаємодії Донецької і Луганської областей з іншими регіонами; укладати договори про міжрегіональну співпрацю з регіонами України з метою підвищення рівня інтегрованості економіки Донецької та Луганської областей до господарства всієї країни.

Реалізація зазначених рекомендацій дозволить надати адекватну та вичерпну відповідь на виклики консолідації місцевого самоврядування базового рівня, державного управління на субрегіональному рівні, а також – віднайти ефективний інструментарій успішного продовження децентралізаційної реформи задля досягнення оголошеної цілі перетворень – підвищення економічної та управлінської спроможності громад і забезпечення зростання якості життя громадян.

Наукове видання

Ярослав Анатолійович ЖАЛІЛО
Ольга Валеріївна ШЕВЧЕНКО
Ірина Анатоліївна ПАВЛЕНКО
Валентина Вікторівна РОМАНОВА
Олександр Олександрович ДАНИЛЯК
Гліб Валерійович МАКАРОВ
Анна Федорівна РУДЕНКО
Надія Вікторівна БАХУР
Владислава Валентинівна МАР'ЯНОВСЬКА
Алла Олександрівна ДВІГУН
Маргарита Ігорівна ТРИПОЛЬСЬКА

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ:
ПОРЯДОК ДЕННИЙ
НА СЕРЕДНЬОСТРОКОВУ ПЕРСПЕКТИВУ**

Аналітична доповідь

За науковою редакцією
д-ра екон. наук, заслуженого економіста України *Я. А. Жаліла*

Відповідальний за видання *А. Іщенко*

Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 11,16.
Наклад 300 пр. Зам. № ДФ __

Оригінал-макет підготовлено
в Національному інституті стратегічних досліджень
вул. Пирогова, 7А, Київ, 01030
Тел./факс: (044) 234-50-07
e-mail: info-niss@niss.gov.ua
<http://niss.gov.ua>

ПП «Видавництво Фенікс»
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 271 від 07.12.2000 р.
вул. Шутова, 13Б, Київ, 03067
www.fenixprint.com.ua