



УДК 352.071:342.25(477)

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

Сергей ХРУЩ,

аспирант кафедры государственного управления и местного самоуправления
Днепропетровского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

АННОТАЦИЯ

В статье проанализировано, что одной из отличительных черт развития современных демократически организованных территориальных общин в Украине является децентрализация процессов их функционирования, то есть осуществление определённой степени государственной власти субъектами, независимыми от государства, путём передачи им значительных полномочий и бюджетов с той целью, чтобы как можно больше полномочий имели те органы, которое ближе к людям, где такие полномочия можно реализовывать наиболее успешно. Обосновано, что на уровне общин процессы децентрализации замедляются из-за недостаточного правового регулирования процессов распределения и передачи полномочий, которые сопровождаются отсутствием предоставления надлежащего финансового и ресурсного обеспечений. Расширение полномочий на местном уровне требует выполнения сложных задач квалифицированным персоналом.

Ключевые слова: территориальная община, децентрализация, органы местного самоуправления, финансовое и ресурсное обеспечение органов местного самоуправления, распределение и передача полномочий.

THE CURRENT STATE OF THE INSTITUTE OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION OF POWER IN UKRAINE

Sergey KHRUSHCH,

Postgraduate Student at the Department of Public Administration and Local Government
of Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration
of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

SUMMARY

The article analyzes that one of the distinguishing features of the development of modern democratically organized territorial communities is the political decentralization of the processes of their functioning, that is, the exercise of a certain degree of state power by entities independent of the state, by transferring significant powers and budgets from in order to have as many powers as possible those bodies that are closer to people where such powers can be exercised most successfully. It is proved that at the community level, decentralization processes are slowed down due to insufficient legal regulation of the processes of distribution and transfer of powers, which are accompanied by a lack of adequate financial and resource provision. Empowerment at the local level requires the accomplishment of complex tasks by qualified personnel, which alas is not enough. To do this at the regional level the Ukrainian government should help local authorities provide qualified personnel.

Key words: modern democratically organized territorial communities, decentralization processes, financial and resource support of local authorities, processes of distribution and transfer of powers.

Постановка проблемы. Успешная реализация процессов децентрализации как одного из приоритетных направлений реализации Стратегии устойчивого развития «Украина-2020» может быть достигнута путём формирования и реализации эффективного государственного механизма налаживания партнёрских взаимоотношений в формате: «украинское государство – должностные лица органов местного самоуправления – институт территориальных общин – граждан».

Актуальность темы исследования. В условиях проведения реформ касательно деятельности территориальных общин и модернизации

условий их функционирования на основе процессов субсидиарности, которые, по сути, и закладывают основу для прозрачности, эффективности и конкурентоспособности процессов децентрализации на местном уровне, трудно переоценить важность человеческого потенциала, профессионализма и компетентности местных чиновников, а также роли факторов внешней и внутренней среды.

Реализация последующих этапов построения демократического, социально-правового государства посредством стратегических изменений в системе государственного управления практически невозможна без реорганизации института терри-

ториальных общин. При этом приоритетом государственной политики должно быть обеспечение качественного и всестороннего развития регионов как одной из важных составляющих экономического и политического благополучия страны.

Методы и использованные материалы. Обзор последних исследований процессов формирования государственных организационных основ развития института территориальных общин демонстрирует заинтересованность учёных в теоретических и практических аспектах очерченного вопроса. Однако на сегодняшний день немало теоретических, методологических и практических



вопросов до сих пор не решены, в частности, не уделено достаточного внимания проблематике проведения реформы территориальной организации власти в условиях децентрализации и т.д.

Сложность и специфика исследуемой проблематики обусловили использование совокупности методологического инструментария, в частности, общенаучных и специальных методов исследования, опирающихся на диалектические принципы объективности и последовательности, обоснованности и всесторонности, логичности и критичности.

Цель статьи – проведение анализа процессов современного состояния развития института территориальных общин в условиях децентрализации власти в Украине и предоставление рекомендаций для его улучшения с учётом необходимости оптимального сочетания интересов прав жителей отдельной территории и интересов государства в целом.

Изложение основного материала. В действительно функционирующем институте территориальных общин заложен значительный потенциал углубления стратегического партнёрства Украины с Европейским Союзом на принципах устойчивого развития, который в результате проведения административной реформы и максимально полного использования её возможностей может способствовать созданию эффективных органов самоуправления.

Продуманная административная политика государства касательно развития института территориальных общин в условиях децентрализации должна стать основой для установления правопорядка и закладывания основ развития гражданского общества на определённой территории, а также для её устойчивого местного развития, что позволит демократизировать аппарат управления и эффективно решать местные проблемы [8].

Одной из отличительных черт развития современных демократически организованных территориальных общин является децентрализация процессов их функционирования, то есть осуществление определённой степени государственной власти субъектами, независимыми от государства, путём

передачи им значительных полномочий и бюджетов с той целью, чтобы как можно больше полномочий имели те органы, которое ближе к людям, где такие полномочия можно реализовать наиболее успешно.

Также процесс передачи власти на уровень территориальных общин и, как результат, укрепление потенциала местного самоуправления, расширение его власти является объективной основой для децентрализации и в то же время неотъемлемой частью процессов проведения реформ территориальной организации власти.

Территориальная община – добровольная, самоуправляемая, некоммерческая организация, размещённая в пределах села, посёлка, города, которая является самостоятельной административно-территориальной единицей, имеющей один административный центр – сельский, поселковый, городской совет [6]. Основная цель территориальной общины – обеспечить средства для существования жителей конкретной территории и решения всех вопросов местного значения.

Согласно статье 143 Конституции Украины, территориальные общины напрямую или через местные органы власти [4]:

- осуществляют управление коммунальной собственностью;

- утверждают программы социально-экономического и культурного развития, бюджеты соответствующих административно-территориальных единиц и контролируют их выполнение;

- устанавливают местные налоги и сборы в соответствии с законом;

- обеспечивают проведение местных референдумов и реализацию их результатов для формирования эффективного механизма управления и политики, адекватной современным и будущим проблемам экономической, социальной и экологической сфер;

- создают, реорганизуют и ликвидируют коммунальные предприятия, организации и учреждения других форм собственности, а также осуществляют контроль над их деятельностью, обеспечивая при этом реализацию основных социально-экономических прав граждан;

- осуществляют решение ряда других вопросов местного значения, которые входят в их компетенцию, согласно закону и т.д.

Осуществление вышеизложенных задач для социально-экономического развития территориальных общин практически невозможно без их финансово-экономической самостоятельности, что мы можем наблюдать сегодня. На наш взгляд, самодостаточность территориальных общин можно определить по следующим показателям: позитивный рост численности населения; наличие доступного и комфортного жилья для новых членов общин; обеспечение рационального природопользования; эффективное функционирование жилищно-коммунального хозяйства; ведение активной иностранной инвестиционной деятельности на территории и т.д.

К сожалению, сегодня эти показатели не достаточны в большинстве территориальных общин и поэтому они не могут быть названы самодостаточными. На пути развития территориальных общин всё ещё остается много барьеров, которые условно предлагается разделить на две группы, а именно:

- *дифференцированную* (слабо развита техническая инфраструктура, отсутствие клиенто-ориентированного подхода во время предоставления государственных услуг, неудовлетворительное качество природной среды, невысокий уровень образования; слабая развитость экономической инфраструктуры; неэффективная налоговая политика и т.д.);

- *системную (общую)* (институциональные барьеры, низкий уровень компетенции представителей территориальных общин, финансовые и фискальные барьеры, препятствия, связанные с отсутствием обеспечения надлежащего уровня координации, контроля и ответственности внутри территориальной общины).

Кроме этого, на уровне общин процессы децентрализации замедляются из-за недостаточного правового регулирования процессов распределения и передачи полномочий, которые сопровождаются отсутствием предоставления надлежащего финансового и ресурсного обеспечений. Расширение полномочий на местном уровне



требует выполнения сложных задач квалифицированным персоналом, которого, увы, не хватает.

Увеличение нагрузки на работников в таких областях, как медицина, землепользование, образование, предоставление административных услуг, на территориальном уровне, без финансовых влияний со стороны государства значительно снижает мотивацию и активность людей развивать некоторые территории, а иногда создаёт негативное отношение к процессу децентрализации в целом.

Можно сказать, что Украина всё ещё очень неясно и медленно делает шаги на пути управления устойчивым местным развитием, в условиях социальных и экономических ограничений, а именно «определяет территориальную основу органов местного самоуправления и исполнительной власти» [10, с. 141].

Устранение вышеупомянутых препятствий на пути развития децентрализации территориальных общин, а также их предотвращение является одной из основных задач местного самоуправления, решение которой предполагает наличие соответствующей поддержки для обеспечения положительной динамики благосостояния населения благодаря устойчивому, сбалансированному воспроизведению социального, производственного, финансового, ресурсного и экологического потенциалов. При этом следует отметить, что комплексная нормативно-правовая база – один из важных инструментов эффективного развития территориальных общин [3, с. 40].

С целью преодоления существующих проблем и формирования самостоятельных территориальных общин, владеющих соответствующими материальными и финансовыми ресурсами, территорией и объектами социальной инфраструктуры, необходимыми для эффективного выполнения возложенных на эти органы задач и полномочий, в Украине в соответствии с принятым 05.02.2015 г. Законом «О добровольном объединении территориальных общин» начался процесс добровольного объединения территориальных общин. Уже в 2015 году было создано 159 объединённых территориальных общин. В 2016–2019 годах количество таких общин

постоянно увеличивалось и достигло 1002. За этот период объединилось 4572 территориальных общин (41,7%), осталось не объединённых территориальных общин 6389 (58,3%). В объединённых территориальных общинах в 2019 году проживали 11,2 млн человек, или 31,9% от общей численности населения Украины (без учёта населения временно оккупированных территорий) [5].

В то же время по данным мониторинга, в 81 районе не создано ни одной территориальной общины. Больше всего пассивных районов по формированию территориальных общин в Харьковской (12 районов), Одесской (10 районов), в Киевской и Кировоградской (по 9 районов), Винницкой, Херсонской, Донецкой (по 6 районов), в Закарпатской (5 районов), во Львовской областях (4 района) [10].

Пятеркой лидеров среди областей в формировании способных общин является Житомирская, Хмельницкая, Днепропетровская, Черниговская и Запорожская области. Последние пять мест в рейтинге заняли Закарпатская, Кировоградская, Винницкая, Киевская и Львовская области [10].

Одним из примеров законодательных изменений в контексте объединения территориальных общин, которое призвано улучшить данную ситуацию, в названных областях на сегодня является закладывание законодательных основ для формирования и дальнейшего развития новых подходов к реализации местных бюджетов и созданию шкалы балансировки «бюджетной справедливости», учитывая положения Европейской хартии местного самоуправления. Привлечение опыта европейских партнёров должно помочь более эффективно использовать инструментарий децентрализации для формирования дееспособных территориальных общин, способных адекватно реагировать на современные вызовы в государстве по обеспечению её территориальной целостности.

В частности, речь идёт о необходимости реализации эффективных изменений, а именно о внесении изменений в Бюджетный кодекс Украины относительно: добровольного присоединения территориальных общин,

зачисления отдельных административных сборов в местные бюджеты, особенностей формирования и исполнения бюджетов объединениями и их территориальными общинами, финансовой обеспеченности предоставления административных услуг органами местного самоуправления, реформы межбюджетных отношений, изменений в Налоговый кодекс Украины и некоторые законодательные акты Украины относительно налоговой реформы [7, с. 166].

Самым весомым результатом бюджетной децентрализации является рост доли местных налогов и сборов в доходах местных бюджетов с 2,5% в 2012–2014 гг. до 30% – в 2018 году, в основном благодаря передаче отдельных налогов и сборов в местные бюджеты.

В 2018 году объём местных бюджетов впервые превысил объём государственного бюджета и составил 52% консолидированного бюджета Украины. Для сравнения: в 2014 году эта доля составляла 42%. Стандарт соотношения доходов государственного и местных бюджетов большинства стран ЕС – 50:50 – может считаться достигнутым [1, с. 19].

Также следует отметить необходимость скоординированной работы над методологическим и нормативно-правовым разделением полномочий между центральными государственными органами власти, органами государственной власти на уровне регионов Украины и местными органами власти.

К сожалению, на сегодняшний день общины несут убытки из-за отсутствия подобных преобразований. Обеспечение решения вышеупомянутых проблем должно быть достигнуто путем повышения эффективности межбюджетных отношений и увеличения финансовых влияний из государственного бюджета, а также через обеспечение методологической основы для успешного осуществления бюджетной реформы. Кроме того, необходимо создать государственную информационную систему, которая будет включать в себя возможности осуществления проверок работы местных органов власти и предоставление предложений о мерах контроля за её выполнением. Органы власти,



представители общественности должны быть активно вовлечены в этот процесс, чтобы иметь возможность самостоятельно контролировать использование имеющихся у общин ресурсов и способы накопления средств для решения социально-экономических проблем в соответствии с государственными приоритетами [3, с. 43].

На уровне общин сегодня эти процессы протекают медленно, главным образом, из-за неприятия выше проанализированных законодательных инициатив и увеличения объёма расходов ресурсов в регионе. Хотя сегодня частично реализуется практика заключения договорных соглашений между разными объединёнными территориальными общинами, законодательное регулирование которых является частью реформ местного самоуправления. Такие соглашения позволяют делегировать конкретные задачи и объединять ресурсы для совместных проектов, распределения инфраструктурных ресурсов и создания совместных исполнительных органов или предприятий для выполнения совместных задач, что требует прежде всего взаимодействия между субъектами хозяйствования, органами публичной власти, общественностью, территориальной общиной. По состоянию на первое полугодие 2018 года более 860 общин подписали 199 соглашений о сотрудничестве в сфере управления инфраструктурными проектами, предоставления коммунальных услуг, образования, здравоохранения и т.д. [9, с. 359].

Такие тенденции могут позволить территориальным общинам в будущем обеспечить надлежащее функционирование бюджетных учреждений и решение преимущественного количества вопросов своего социально-экономического развития самостоятельно, без обращения к центральным государственным органам и без выделения дополнительных средств из государственного бюджета.

В Украине неоднократно обсуждались подобные тенденции не только для определения и разграничения полномочий между территориальными общинами и между органами власти, а также потребностей в количестве финансовых ресурсов на каж-

дом их уровне реализации, но и для развития регионального и местного самоуправлений в целом, в соответствии с положениями Европейской хартии местного самоуправления и в рамках концепции «надлежащего управления».

В данном контексте следует отметить, что ключевыми положениями концепции «надлежащего управления» в современных украинских реалиях должно стать обеспечение открытости, участия, ответственности, эффективности и последовательности в принятии решений представителями территориальных общин. Это подразумевает «приближение» процесса государственного управления к людям для расширения их непосредственного участия в различных формах местного и регионального управлений, формирования тенденций изменяющихся отношений в формате: «украинское государство – должностные лица органов местного самоуправления – институт территориальных общин – гражданин», что может быть особенно эффективным в территориальных общинах с децентрализованной системой управления.

В то же время следует подчеркнуть, что модернизация процессов децентрализации общин должна осуществляться в двух взаимосвязанных и взаимодополняемых друг друга направлениях: с одной стороны, путём создания ориентированной на клиента-потребителя (гражданина) системы управления, которая станет неотъемлемым элементом механизма социально-экономической и социально-политической защиты интересов граждан конкретной территории, а с другой стороны, через создание эффективной системы обеспечения муниципальных прав человека, с помощью которой будут реализовываться не только его интересы, которые системно связаны с местным самоуправлением, гарантиями его существования, функционирования и реализации, но и с реализацией системного комплекса конституционных прав, свобод и обязанностей, которые, естественно, реализуются человеком на локальном уровне функционирования социума в пределах территориальной общины.

Каждое из этих направлений предусматривает формирование настоящих лидеров территориальных общин, которые готовы и способны понять и реализовать свою управленческую деятельность как ежедневную услугу, предоставляемую украинскому обществу и стране. Их основная обязанность должна состоять не только в том, чтобы развивать местную инфраструктуру, в частности дороги, системы электроснабжения, информационные сети, объекты социального и культурного назначений, а в том, чтобы стать ключевыми инициаторами и заинтересованными сторонами демократических преобразований в местных органах власти, эффективными лидерами, которые могут не только вывести общину из кризиса, но и быть настоящей элитой в правительстве [11].

На региональном уровне сегодня ведётся слабая работа по разработке отраслевых стратегий развития концепции социального партнёрства между территориальными общинами и региональной властью, которые учитывают конкретное социально-экономическое развитие каждого отдельного региона, наличие материальных и человеческих ресурсов, специалистов конкретной направленности [1, с. 42].

Такая концепция, на наш взгляд, должна быть направлена на повышение роли и ответственности общины за её социально-экономическую безопасность и устойчивое развитие региона в целом. Для того чтобы данная концепция эффективно функционировала, стоит усовершенствовать механизмы контроля за децентрализацией, внедрением проектов социально-экономического развития региона в общинах, а также обеспечить надлежащий уровень и качество информирования населения.

Выводы. Таким образом, современное состояние развития института территориальных общин в условиях децентрализации власти в Украине характеризуется некоторыми положительными сдвигами, которые должны создать условия для успешного социально-экономического развития территорий и способствовать улучшению качества жизни населения, а также повышению качества



предоставляемых административных услуг. Мобилизация социальных ресурсов, в частности активное участие внутренне перемещённых лиц, ресурсы которых характеризуются высоким уровнем трудового и образовательного потенциалов, является ресурсом, который ещё не использовался в достаточной степени для решения приоритетных проблем общества.

Одними из наибольших проблем развития территориальных общин в условиях децентрализации являются слишком медленное формирование экономически самодостаточных сообществ, отсутствие изменений в административно-территориальной структуре Украины, неэффективное разделение полномочий между органами государственного управления и местного самоуправления, между разными уровнями органов местного самоуправления. Проблемой является также недостаточная осведомлённость общественности о процессах децентрализации, сути децентрализации и её значимости для местного экономического развития (привлечение инвестиций, расширение отечественного предпринимательства). Решение этих проблем должно способствовать созданию в Украине экономически самодостаточных территориальных общин, повышению качества предоставляемых органами местного самоуправления услуг и уровня жизни граждан.

Список использованной литературы:

1. Дейч М.Є. Децентралізація: соціальна відповідальність громадян як чинник сталого розвитку територій. *Економічний вісник Донбасу*. 2019. № 2 (56). С. 38–45.
2. 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.
3. Кльоба С.М. Сучасний стан розвитку територіальних громад: нормативно-правове та інституційно-організаційне забезпечення. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2018. Вип. 1. С. 39–45. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2018_1_9.
4. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
5. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування : станом на 10 листопада 2019 р. / Міністерство розвитку громад та територій України. Київ, 2019. 31 с. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/494/10.11.2019.pdf>.
6. Парамзіна Т.В. Організаційні та правові аспекти створення та забезпечення сталого розвитку територіальних громад. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 6. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2017_6_5.
7. Сагайдак О. Правові проблеми реалізації політики децентралізації в регіонах України. *Матеріали Всеукр. наук.-практ. конф.*, 13–14 грудня 2018 р., Миколаїв. Миколаїв : МНАУ, 2018. С. 165.
8. Сучасний стан та проблеми місцевого самоврядування в Україні. Сайт наукового блогу. URL: <https://naub.oa.edu.ua/2017/сучасний-стан-та-проблеми-місцевого-с/>
9. Тимофеева Т.С. Вплив децентралізації на стимулювання економічного розвитку регіонів України. *Матеріали Всеукр. наук.-практ. конф.*, 13–14 грудня 2018 р., Миколаїв. Миколаїв : МНАУ, 2018. С. 358–361.
10. Хандій О.О. Сучасний стан та особливості децентралізації влади в Україні. *Економіка та право. Серія «Економіка»*. 2016. № 2. С. 137–145. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/espres_2016_2_23.
11. Яцюк Т. Науково-практичне забезпечення децентралізації надання послуг в об'єднаних територіальних громадах. *Науково-практичне забезпечення децентралізації надання послуг в об'єднаних територіальних громадах* : матеріали наук.-практ. конф., Київ, 18 квіт. 2018 р. ДСЗУ. С. 185–189.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Хрущ Сергей Викторович – аспирант кафедры государственного управления и местного самоуправления Днепропетровского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Khrushch Sergey Viktorovich – Postgraduate Student at the Department of Public Administration and Local Government of Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

aspirant.dridu@gmail.com