

УДК 352:351.95

Костишин О.О.

кандидат економічних наук,
доцент кафедри управління земельних ресурсів,
Львівський національний аграрний університет

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Одним із вирішальних завдань реформи децентралізації є посилення ролі територіальних громад із наданням їм права самим розпоряджатися землями, котрі знаходяться як у межах населених пунктів, так і поза ними. На жаль, в умовах децентралізації влади все ще не повною мірою враховуються сучасна практика землекористування та реальний стан державного й комунального земельних фондів. Реалізація та успішне проведення структурних реформ із децентралізації влади, зміцнення спроможності та ефективності місцевого самоврядування і завершення процесу об'єднання територіальних громад, запровадження додаткових механізмів для прискорення соціально-економічного розвитку можливе під час застосування сучасних методів управління. Децентралізація влади припускає введення принципів Good Governance через пряму участь громадян у публічному управлінні, а концепт децентралізації в регулюванні окреслених проблемних питань щодо гармонійного розвитку територій об'єднаних громад передбачає зміни як в інституційному, так і функціональному аспектах реалізації самоврядними територіальними громадами.

Ключові слова: територіальна громада, децентралізація, управління, місцеве самоврядування, структура.

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПРИНЦИПЫ РАЗВИТИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Костышин А.А.

Одной из решающих задач реформы децентрализации является усиление роли территориальных общин с предоставлением им права самим распоряжаться землями, которые находятся как в пределах населенных пунктов, так и за ними. К сожалению, в условиях децентрализации власти все еще недостаточно учитываются современная практика землепользования и реальное состояние государственного и коммунального земельных фондов. Реализация и успешное проведение структурных реформ в децентрализации власти, укрепление возможности и эффективности местного самоуправления и завершение процесса объединения территориальных общин, ввод дополнительных механизмов для ускорения социально-экономического развития возможны при применении современных методов управления. Децентрализация власти допускает введение принципов Good Governance через прямое участие граждан в публичном управлении, а концепция децентрализации в регулировании выделенных проблемных вопросов относительно гармоничного развития территорий объединенных общин предусматривает изменения как в институциональном, так и функциональных аспектах реализации самоуправными территориальными общинами.

Ключевые слова: территориальное общество, децентрализация, управление, местное самоуправление, структура.

CONCEPTUAL FUNDAMENTALS OF DEVELOPMENT OF AMALGAMATED TERRITORIAL COMMUNITIES IN THE STATE POLICY SYSTEM

Kostyshin Oleksandra

Strengthening of the position of territorial communities with the authorized right of disposal concerning the land, which is within the settlement and outside it, is one of the principal tasks of the reform of decentralization. Unfortunately, under conditions of power decentralization, the current practice of land use and actual conditions of the state and communal land funds are not considered. Implementation and successful performance of the structural reforms of power decentralization, strengthening of capabilities and efficiency of local government, as well as compliance of the process of amalgamation of territorial communities, introduction of additional mechanisms for acceleration of the social and economic development is possible using the modern methods of management. Decentralization of power expects introduction of the principles of Good Governance through direct participation of citizens in public administration. The concept of decentralization in regulation of the described problems concerning a balanced development of the territory of amalgamated communities expects transformations of institutional and functional aspects of implementation by self-governed territorial communities. Thus, it is required from the state to support formation of a complete territorial space environment for living of territorial community. In that environment, land and other natural resources make the main material object of decentralization of the authorities concerning assets employment (communities should manage all resources as an integrity); delegation of the authorities concerning control and sanctioning of land and other resources management to local territorial communities; establishment of an efficient system of local government, state administration, corporative economics of land and nature management with attraction of all interested parties, particularly business, communities and the state. It can be achieved by fulfilment of the processes of self-recovery of economic activity within the territory of a community with consideration of conceptual fundamentals in the united chain of actions, focused on reproduction of social-ecological-economic environment.

Keywords: territorial community, decentralization, management, local government, structure.

Постановка проблеми. Визначення кола понять, що стосуються управління земельними ресурсами об'єднаних територіальних громад (ОТГ), набирають своєрідного значення, оскільки, з одного боку, в умовах децентралізації активувалися процеси законотворення та застосування норм права у цій сфері, а з іншого – як ніколи раніше, постає необхідність системних і ефективних дій суб'єктів публічного управління. Адже лише напрацьовані та сформульовані наукою і практикою дефініції, закріплені в законодавстві, здатні в нормувати діяльність об'єднаних громад, визначити чітке коло повноважень усіх суб'єктів управлінської діяльності, їхні статус та межі компетенції. Разом із тим поки відсутні конкретні ключові визначення у сфері децентралізації взагалі та земельної децентралізації зокрема, тому громади вимушені діяти «наосліп», що в майбутньому може стати причиною правових колізій та виникнення прецедентів, нерегульованих правом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальність даного дослідження зумовлена необхідністю з'ясування сутності державної політики розвитку територіальних громад, упорядкування відповідних завдань між різними рівнями державного управління та вдосконалення конкретних механізмів, що в умовах децентралізації дасть громадам можливість отримати більше прав щодо забезпечення соціально-економічного розвитку територій, підвищити ефективність надання населенню публічних послуг та ін.

У науковій літературі дослідженню проблем місцевого самоврядування, у тому числі з'ясуванню ролі держави у сфері місцевого розвитку, присвячено праці Р. Давидова, І. Дегтярьової, І. Дробота, І. Дробуш, В. Кампо, Н. Камінської, А. Коваленка, М. Корнієнка, В. Кравченка, В. Куйбіди, Ю. Куца, І. Лопушинського, О. Лиски, В. Мамонової, Ю. Молодожен, М. Орзіха, Г. Падалка, О. Пастернак, Р. Плюща, В. Погорілка, М. Пухтинського, О. Слобожана, Ю. Тодики, О. Фрицького, В. Шаповала та інших дослідників. Серед іноземних науковців окремі питання місцевого самовряду-

вання досліджували М. Бондар, В. Васильєв, І. Видрін, А. Єрьомін, Ю. Казанчев, та ін.

Для вирішення поставленої проблематики необхідно вирішити такі першочергові завдання:

визначити теоретичне підґрунтя державної політики розвитку територіальних громад через уточнення змісту поняття «державна політика розвитку територіальних громад»;

- обґрунтувати нормативно-правові засади формування та реалізації державної політики розвитку територіальних громад в Україні;

- розробити практичні рекомендації щодо вдосконалення чинного законодавства;

- вдосконалити методику оцінювання соціального капіталу територіальних громад в Україні з акцентуванням на системі показників оцінювання кожного виду активів громад.

Постановка завдання. Основним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада. Науковці зазначають, що в перекладі й щодо суб'єкта здійснення місцевого самоврядування є також певні непорозуміння. Зокрема, термін *local authorities*, що є одним із ключових у контексті розуміння суті тексту Європейської хартії місцевого самоврядування, з англійської дослівно перекладається як *local* – місцеві (локальні), *authorities* – влади (влади). Такий підхід підтримується авторами Експертного висновку, в якому «англійське *local authorities* перекладено як «органи місцевого самоврядування». Водночас у вжитку є інший переклад цього виразу – «місцеві влади» (напр., Конгрес місцевих і регіональних влад)» [1].

Отже, аналіз передумов прийняття Європейської хартії місцевого самоврядування, а також досвід порівняння фахівцями текстів 64-ї та 126-ї резолюцій Конференції місцевих і регіональних влад Європи англійською та французькою дає змогу говорити про необхідність та коректність розуміння терміна *local authorities* саме як «місцеві (територіальні) громади (колективи)» [2].

Можна стверджувати, що різночитання в перекладах положень Хартії в Україні та зарубіжних країнах не слід уважати звичайними, оскільки на основі тих чи інших варіантів перекладу складаються й неоднакові концептуальні державні настановлення в розумінні та організації місцевого самоврядування [3].

Водночас відзначаємо, що початок децентралізації в Україні реалізовується зі значною кількістю проблем, головною з яких є недостатній обсяг фінансових ресурсів, які мають у власному розпорядженні територіальні громади. Наведена проблема ставить під сумнів ефективність територіально-адміністративної реформи в країні та потребує вирішення у короткостроковій перспективі. У цьому контексті головним завданням територіальних громад є максимально ефективно використання всіх ресурсів, що є у власності таких суб'єктів місцевої влади, головним з яких, без сумніву, є земля [4]. Об'єднані територіальні громади завдяки реформі отримали повноваження, власні ресурси та державну підтримку, що дало змогу розпочати процес вирішення багатьох проблем поліпшення якості життя людей у наших містах та селах.

Виклад основного матеріалу дослідження. Здійснення державного управління на сучасних засадах вимагає розв'язання суспільно-політичних, економічних та інших суперечностей відповідно до принципів «сталого розвитку», метою якого є задоволення потреби сучасного суспільства без загрози для здатності майбутніх поколінь задовольняти власні потреби. Суперечності, що виникають у процесі життєдіяльності людини, актуалізують завдання з реалізації принципів місцевого самоврядування для забезпечення збалансованого суспільного розвитку. Розв'язання зазначених суперечностей дає змогу ефективно використати реальні самоврядні можливості територіальних громад, забезпечуючи сталий розвиток держави у цілому [5, с. 625].

Децентралізація влади і належне врядування здебільшого розглядаються як феномени, що взаємно доповнюють один одного. Децентралізація влади є процесом передачі повноважень, ресурсів і відповідальності із центрального на субнаціональні рівні управління, тоді як Good Governance є сучасним способом управління, що характеризується гетерархією (множинністю структур управління, що взаємодіють у часі та просторі), а не ієрархією (принципом підпорядкованості нижчих управлінських ланок вищим), створюючи горизонтальний зв'язок між безліччю суб'єктів як урядових чи локальних, так і приватних. Децентралізація влади припускає впровадження принципів Good Governance через безпосередню участь громадян у публічному управлінні. Іншими словами, децентралізація влади створює умови для широкої участі громадян в процесі здійснення управління і поліпшення надання публічних послуг за рахунок підзвітності та наближення владних установ до споживача [6, с. 245].

Децентралізація в сенсі якісного перетворення влади вимагає та забезпечує перехід до результативного та ефективного управління на засадах Good Governance. Відповідно децентралізація державного управління полягає у трансформації державних інститутів та їх функцій в органи публічної влади, функції та повноваження яких органічно поєднують характерні риси як державного управління в традиційному для

пострадянського простору розумінні, так і публічного управління (належного врядування) у сучасному європейському сенсі.

Забезпечення децентралізації влади, завданням якої є формування ефективної системи публічного управління у цілому, здійснюється на двох рівнях:

– стратегічному, який передбачає вироблення стратегії становлення і розвитку публічного управління та формування відповідного апарату управління. Стратегічному рівневі властивий прогностичний елемент, який полягає в оцінці майбутніх потреб суспільства та розробленні відповідного алгоритму розвитку публічного управління. Без адекватного прогнозування забезпечення стратегічного рівня видається неможливим. Забезпечити ж адекватне прогнозування у сфері розвитку публічного управління в Україні можливо лише за умови врахування реальних тенденцій суспільного розвитку, забезпечення політичної стабільності всередині держави та належного використання світової і європейської практик публічного управління.

– тактичному, який, на перший погляд, має підпорядковане стратегічному рівневі значення. На цьому рівні відбувається подолання конкретних недоліків, здійснюється вирішення конкретних завдань у певних сферах управління, вдосконалюються конкретні елементи механізмів та інструментів управління тощо. Проте без адекватного розуміння проблемних моментів тактичного рівня неможливе належне розроблення на рівні стратегічному. Тому між ними існує динамічний зв'язок, що полягає у взаємному впливі та корегуванні.

Визначаючи сутність децентралізаційних процесів, зазначимо, що дотепер ані серед провідних закордонних, ані серед вітчизняних науковців немає погодженої думки про те, який саме управлінський феномен або низка споріднених феноменів має бути об'єктом політики децентралізації. В. Гройсман у цьому сенсі підкреслює, що існує чимало тлумачень поняття «децентралізація» і немає чітко встановлених визначень. У принципі неможливі ні глобальна концепція, ні універсальна модель децентралізації в управлінні [7, с. 30].

Успішне здійснення децентралізації дасть змогу, з-поміж іншого:

– підвищити відповідальність урядових структур шляхом формування їхньої нової структури, більш наближеної до людей та відкритої їхнім ініціативам;

– запобігти зловживанню владою завдяки передачі певних функцій центральних органів влади на нижчі рівні;

– поліпшити політичну стабільність через надання організованим територіальним групам населення можливості контролювати процес вирішення місцевих справ;

– посилити політичну конкуренцію за допомогою створення нових невеликих комунікаційних майданчиків для змагання регіональних політиків.

Висновки з проведеного дослідження. Функціонування державного механізму управління щодо формування та реалізації державної політики розвитку територіальних громад довело, що найрезультативнішим з етапів такої політики виявився той, що розпочався у 2014 р. Саме у цей період удалося зрушити з місця процеси децентралізації влади, задекларовані державою набагато раніше. Проте перші досягнення реформи з децентралізації можуть бути швидко втра-

чені, якщо в державі буде відсутня політична воля на належне та повномасштабне впровадження такої реформи. Процеси децентралізації мають завершитися визначенням нового формату територіальної організації державної влади на місцях, чітким розмежуванням повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, запровадженням законодавчих основ для дієвої місцевої демократії та активної громадської участі у вирішенні питань місцевого значення, запровадженням інститутів політичної відповідальності як на місцевому, так і на загальнодержавному рівні.

Питання передачі земель поза межами населених пунктів у комунальну власність ОТГ останні кілька років активно обговорювалося як у наукових, так і в політичних колах, але нормативне регулювання цього питання поки що є недосконалим: попри велику кількість законопроектів, закон, який би комплексно регулював це питання, досі не прийнято, хоча є певні позитивні зрушення в регламентації процесу децентралізації управління земельними ресурсами.

Проте не слід пов'язувати земельні питання тільки з проблемами розпорядження землями державної власності за межами об'єднаних територіальних громад.

Таким чином, питання успішності розвитку ОТГ багато в чому залежить від ефективності використання всіх земельних ресурсів, виняткова цінність яких полягає у забезпеченні трьох фундаментальних властивостей: життєзабезпечення (як частина екологічної системи), чинник виробництва (в аграрному секторі, будівництві, гірничорудній промисловості, лісовому господарстві) і цивільний обіг (земельно-майнові відносини). Саме це потребує підходити до проблеми землі більш широко, розібратися з питаннями, що взагалі являє собою земля як ресурс, які її функції, з чого складаються земельні ресурси, як ними управляють сьогодні та що треба зробити, щоб вони дійсно стали матеріальною та фінансовою основою об'єднаної територіальної громади.

Подальших досліджень потребують питання щодо розподілу повноважень у сфері управління земельними відносинами ОТГ; підготовки кадрів для здійснення відповідних повноважень органами місцевого самоврядування, надання їм можливості надавати адміністративні послуги у сфері земельних відносин; формування правових механізмів передачі земель сільськогосподарського призначення у власність громад; захист прав орендарів відповідних земельних ділянок.

1. *Експертний висновок щодо відповідності національного законодавства України положенням Європейської хартії місцевого самоврядування*: URL: <http://old.csi.org.ua/?p=2364> (дата звернення: 19.03.2019).
2. Барановська Т.М. Територіальні громади як первинний суб'єкт місцевого самоврядування та реалізації муніципальної політики. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 10. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=909> (дата звернення: 17.01.2019).
3. Бурмистров А.С. Местное сообщество как субъект самоуправления. *Правоведение*. 2000. № 5. С. 36–42.
4. Костишин О. Управління земельними ресурсами територіальних громад. *Збірник наукових праць Черкаського державного технологічного університету. Серія «Економічні науки»*. 2018. № 49. С. 17–25.
5. *Енциклопедичний словник з державного управління / Ю.П. Сурмін та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка та ін. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.*
6. Барановська Т.М. Шляхи вдосконалення організаційних засад державної політики підтримки і розвитку територіальних громад. *Державне управління та місцеве самоврядування : тези IX Міжнар. наук. конгресу, м. Харків, 26–27 березня 2009 р. Харків : Магістр, 2009. С. 85–86.*
7. Гройсман В. Процеси централізації та децентралізації в сучасному державному управлінні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 2. С. 26–37. URL: http://nbuv.gov.ua/jpdf/dums_2015_2_5.pdf (дата звернення: 17.01.2019).

E-mail: kostushn@ukr.net