

Р. Ю. Гришкоаспірант кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

ВПЛИВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ТРАНСФОРМАЦІЮ ПОВНОВАЖЕНЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД УКРАЇНИ

У статті розглянуто стратегічні зміни у сфері розподілу повноважень територіальних громад. Проаналізовано механізми впровадження децентралізації у сфері змін адміністративного розподілу повноважень територіальної громади та в органах влади. Сформовано основні критерії створення адміністративно-територіальних одиниць. Наведено шляхи реалізації та проблематику у сфері становлення зв'язків між територіальними громадами.

Ключові слова: децентралізація, територіальна громада, повноваження, адміністративно-територіальна одиниця, трансформація.

Постановка проблеми. Стратегічні зміни у сфері адміністративно-територіального розподілу повноважень є основним невирішеним питанням впровадження реформ децентралізації. Зміна центрального апарату на місцевий допомагає реалізувати потенціал розвитку в усіх секторах України. Але невизначеність подальшої трансформації повноважень територіальних громад України змушує відступати від стратегічних планів розвитку громади. Поставлена проблема невизначеності наслідків окремих елементів впровадження децентралізації є викликом сьогоденних змін у соціально-економічному середовищі місцевої громади. Без вирішення цієї проблеми неможливо повністю реалізувати потенціал децентралізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розглядом трансформаційних змін адміністративно-територіального устрою займалися учені у сфері державного управління, регіональної політики, соціально-економічної географії, серед яких В. Бакуменко, О. Бориславська, М. Братковський, Л. Беззубко, О. Бобровська, І. Грицяк, В. Гройсман, І. Дробот, В. Куйбіда, В. Мамонова, Ю. Молодожен, Н. Нижник, П. Покатаєв, С. Саханенко, І. Цурканова.

Виявленням структурних елементів децентралізації влади в Україні у своїх наукових працях займалися такі вчені: О. Батанов, О. Бориславська, Л. Гамбург, В. Горбатенко, І. Заверуха, Н. Камінська, Т. Карабін, Л. Козлова, Ю. Лебединський, М. Левчук, А. Мінніахметов, Н. Пігуль, О. Люта, О. Петришин, Х. Приходько, О. Скакун, Т. Школик.

Теоретико-методичне вивчення процесу децентралізації у розподілі повноважень територіальних громад здійснювали Ч. Тібу, Р. Масгрейв, У. Оутс, Т. Кун., А. Шах, Дж. Хафер, Б. Фрай, Р. Айхенберг. Однак змінна складова впливу децентралізації на трансформацію повноважень територіальних громад України вимагає подальшого дослідження.

Мета статті. Головною метою цієї статті є дослідження впливу децентралізації на трансформацію повноважень територіальних громад України, виявлення основних елементів формування впливу на вектор розвитку функціонального розподілу адміністративно-територіальних одиниць, створення рейтингової оцінки формування адміністративно-територіальних одиниць.

Виклад основного матеріалу. Зміни в адміністративно-територіальному устрою мають на меті пришвидшити та покращити свій сервіс для громади. Головним чинником процесу децентралізації є вирішення нагальних потреб місцевого самоврядування та ефективність їх здійснення. Трансформація повноважень територіальної громади є невід'ємною частиною змін у відносинах громади та органів влади. Формат населеного пункту є визначальним чинником становлення нових функціональних зобов'язань та відповідальності для подальшого розвитку громади.

Часткове виконання процесу децентралізації унеможливорює функціонування нового структурного формату адміністративно-територіальної одиниці. Комплексне виконання всіх дій щодо впровадження децентралізації буде

відобразитись у всіх ланках роботи державних органів влади згідно з адміністративно-територіальним розподілом. Перехід від одного до іншого формату здійснення свого функціоналу адміністративно-територіальною одиницею має змінити порядок відносин усіх елементів механізму управління в інституті самоврядування. Зміни адміністративно-територіального устрою спричинені такими основними чинниками:

- реалізація повного функціоналу децентралізації є змінами в адміністративно-територіальному устрою, устрій є головним чинником усіх факторів балансування;

- сформований адміністративно-територіальний устрій за принципом «добровільно-примусово» повинен викоринюватись для економічного розвитку Української держави. Проявлення гнучкості адміністративного апарату до кон'юнктури економічних відносин, завдяки децентралізації неповороткість адміністративного апарату може бути оптимізована;

- міжнародна співпраця впливає на розвиток усього механізму державного апарату, зокрема, вони створюють прецеденти трансформації моделі впровадження діяльності адміністративного апарату, що відповідає міжнародним процесам;

- застаріла адміністративно-територіальна система стає основною перешкодою на шляху впровадження реформ;

- соціальні потреби не відображаються у діях державного апарату згідно з його адміністративно-територіальним поділом [1].

Ключовими точками перетину відносин між місцевою громадою та органами влади є реалізація законодавчих прав впровадженого процесу децентралізації. Недоліком зв'язку є відносини згідно з ієрархічною класифікацією та критерієм оцінки їх спроможності. Бажання громадян реалізовується через створення територіальних громад, органів самоорганізації населення, громадських організацій, різних спілок, союзів, але донести зміни в інститут самоврядування одній людині вельми важко, на сьогодні відсутні дієві механізми впливу.

Впровадження нових законодавчих ініціатив та законів вносить позитивні корективи в діяльність громади. Починаючи з 2014 року, органами центральної влади були внесені зміни в адміністративно-територіальний устрій України, зокрема, шляхом прийняття таких нормативно-правових актів: Законів України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»,

«Про засади державної регіональної політики», «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про ратифікацію Додаткового Протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг», постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» [2; 10].

Розвиток місцевих громад потребує розуміння культурних звичаїв, різної мови та релігійних вподобань. Виокремлення регіонів згідно з територіально-історико-економічною приналежністю вимагає фундаментального аналізу, а також наявності сталого зв'язку між усіма суб'єктами діяльності територіальної громади. Прийняття дуалістичного підходу у сфері управління адміністративно-територіального устрою, що реалізує поділ повноважень між центральними та місцевими органами влади, впроваджує регіональну активацію усіх незадіяних ресурсів для зростання як територіальної громади окремо, так і держави в цілому. Зміна структури адміністративно-територіального устрою допомагає виокремити багатовекторність змін у суспільстві, особливо зростаючу глобалізацію [3].

Однак децентралізація функціональних особливостей адміністративно-територіального поділу між усіма ланками органів влади є проблемною. Багаторівневість взаємодії між аспектами фінансового та адміністративного контролю, контролю підзвітності повинна докладно досліджуватись і поступово впроваджуватись. Незважаючи на сумісні зусилля всіх секторів влади, створюються нові проблеми, причинами чого нерідко є неоднозначність законодавчого поля та політико-економічне становище держави.

Демократична складова децентралізації адміністративно-територіального устрою України передає виконання управлінських функцій від центральних органів влади до місцевих, що безпосередньо зацікавлені у позитивних тенденціях – це основна реалізація бачення самого принципу демократії. Чинник фінансової незалежності територіальної громади отримує більшу можливість здійснення завдяки прийнятим реформам децентралізації.

Загальний зміст впровадження реформи децентралізації насамперед реалізує фінансову свободу територіальної громади розпоряджатися ресурсами та втілювати свої плани розвитку, але подальше бачення громади повинно класифікуватися згідно з рівнем суб'єктного бачення [4].

Завдяки новим законодавчим змінам у структурній базі накопичення фінансових ресурсів стає контрольованим питанням щодо фінансової спроможності місцевих громад згідно з адміністративно-територіальним поділом. Поправки до чинного законодавства України створюють нові можливості реалізації потреб місцевої громади. Законодавчі зміни також є елементом, що контролює міжбюджетні відносини.

Неоднозначним явищем в адміністративно-територіальному устрою держави є делегування повноважень центральними органами влади на рівень нижче – місцевому самоврядуванню, про що йдеться у Європейській хартії місцевого самоврядування. Передача повноважень та їх імплементація не є порушенням у сфері місцевого самоврядування. Треба зазначити, що передача повноважень є одним із найважливіших форматів трансферту ресурсів на місцевий рівень.

Передача повноважень відбувається за принципом горизонтальності від районної до обласної ради і навпаки. Використання механізмів передачі функціональних зобов'язань центральних органів влади на локальний рівень спричинене відсутністю самостійного вирішення питань, що належать до кола виконавчої влади. Наразі існує питання розподілу повноважень у сфері виконавчої влади для всеосяжного управління своїми територіями [5; 11; 12].

Трансформація основних компонентів адміністративно-територіального устрою впроваджує такі напрями змін в адміністративно-територіальних одиницях управління державою:

- створення основ для збільшення формату адміністративно-територіальних одиниць;
- зміна ієрархічних підходів до формування складових бюджету та розмежування надходження фінансових ресурсів до місцевих бюджетів;
- використання принципів субсидіарності під час розподілу ресурсів та надходження їх до сільської громади;
- збільшення локалізації фіскальної складової на місцевому рівні.

Таблиця 1

Критерії оцінки адміністративно-територіального формування

| Критерій оцінки адміністративно-територіального формування | Шкала оцінювання | Зміст критерію |
|------------------------------------------------------------|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Економічні зв'язки | 5 рівнів | 1. Усі ресурсні та технологічні процеси взаємопов'язані. 2. Наявність сильного зв'язку ресурсних відносин. 3. Наявність сильного зв'язку технологічних відносин. 4. Наявність слабого зв'язку ресурсних та технологічних відносин. 5. Відсутність зв'язку в усіх процесах. |
| Національний склад | 3 рівня | 1. Багатонаціональний склад території. 2. Наявність декількох національних меншин. 3. Наявність однієї нації. |
| Географічне розташування | 4 рівня | 1. Наявність великої кількості ресурсів та логістичного значення. 2. Наявність великої кількості ресурсів та віддаленість від головних логістичних шляхів. 3. Розташованість на основних логістичних шляхах, але відсутність ресурсної бази. 4. Відсутність ресурсної бази та віддаленість від головних логістичних шляхів. |
| Розвиток інфраструктури | 3 рівня | 1. Високий рівень розвитку інфраструктури. 2. Середній рівень розвитку інфраструктури. 3. Низький рівень розвитку інфраструктури. |
| Соціальна напруга | 3 рівня | 1. Сильна невдоволеність населення (невизначеність та непередбачуваність подальших дій). 2. Середня невдоволеність населення (передбачувані вимоги населення до влади та можливість створення діалогу). 3. Низька невдоволеність населення (наявність вимог населення до влади, але в довгостроковій перспективі). |

Збільшення формату адміністративно-територіальних одиниць оптимізує ефективність видатків, але за умови, що система буде створена на основі децентралізації усього структурного функціоналу адміністративно-територіальної одиниці шляхом збільшення адміністративно-територіальних одиниць, громада матиме кращий вибір в обранні державного апарату.

Існує система формування адміністративно-територіальних одиниць згідно з європейськими стандартами NUTS. Система NUTS ділиться на 5 рівнів. До перших трьох належить регіональний рівень, до двох останніх – місцевий рівень. На регіональному рівні до першого рівня слід віднести суб'єкти федерації, автономні утворення, великі регіони, до другого рівня – провінції, департаменти, урядові округи, а до третього – графства, префектури. Цю класифікацію можна імплементувати в український простір – регіони, сільські райони, а також первинні, базові одиниці.

Згідно із прийнятими стандартами децентралізації територіальна громада має кількісно нараховувати в межах п'яти тисяч осіб. Цей формат територіальної громади має на меті забезпечення проблеми периферійності малої селищної ради та надання можливості представляти свої інтереси в місцевому самоврядуванні територіальної громади. Зміни також будуть спостерігатись у відносинах влади та громади, насамперед у відсутності нехтування надання якісних послуг населенню. Базисом функціональних зобов'язань адміністративно-територіальної одиниці повинна стати ст. 86 Бюджетного кодексу України, а саме:

- до першої групи слід віднести бюджетні установи та заходи, що забезпечують першочергові сервіси громадянам;
- до другої групи слід віднести бюджетні установи та заходи, що забезпечують увесь комплекс сервісу державних органів;
- до третьої групи слід віднести бюджетні установи та програми, що надають послуги для окремих категорій громадян, які потрібні у всіх регіонах [6; 8].

Для реалізації адміністративно-територіальної реформи насамперед необхідні такі кроки:

1) передача фіскальних повноважень від центральної влади до місцевої, диференціюючи її згідно з бюджетними ресурсами на основі бюджетної системи міста, селища, сільського бюджету;

2) приведення державного бюджету у відповідність до змін у підходах делегування повноважень місцевим органам влади як рівноправному партнеру центральних, базуючись також на трансферних міжбюджетних відносинах;

3) зміна патерналістської системи відносин між усіма ланками управлінського апарату держави та розширення можливостей територіальної громади за рахунок збільшення фіскального навантаження, часткове скасування пільг, що буде мало відчутним для широких верств населення;

4) скасування реалізації компонентної складової змінювати бюджет шляхом вилучення коштів до державного бюджету;

5) утворення нових шляхів реалізації діяльності Державного фонду регіонального розвитку, чітка формалізація відсоткового ВВП держави [7].

Базуючись на вищенаведених прикладах трансформації адміністративно-територіального устрою в Україні, на нашу думку, слід ототожнити основні критерії формування у вигляді таблиці 1.

Актуалізація процесу адміністративно-територіальних перетворень вимагає чіткого переходу від галузевого до повного управління адміністративно-територіальними одиницями. Потрібно змінити декларативність підходу до його виконання у бік конкретних цілей, прописаних у Хартії вільних міст України, зокрема таких:

- використання різного типу зв'язків між містами та всіма учасниками реформ адміністративно-територіального устрою;
- закріплення у нормативно-правових актах розвитку адміністративно-територіальних одиниць;
- ініціювання можливості внесення змін до законопроектів територіальними громадами, якщо такі відповідають потребам громади;
- продовження перерозподілу влади між громадянами та державним апаратом «методом прямої демократії»;
- впровадження нових інноваційних методик державного управління згідно з потребами громади [9].

Висновки і пропозиції. Головною проблематикою розподілу повноважень територіальної громади є незадовільний стан механізмів реалізації принципу «громада – влада». Основними відтінками критичності влади є функціональні результати суб'єктів адміністративно-територіальних одиниць. Однак вплив децентраліза-

ції на трансформацію повноважень територіальної громади сприяв позитивним змінам у її функціонуванні.

Впровадження стратегічних змін у сфері адміністративно-територіального розподілу стало питанням номер один. Реінтеграція функціональних обов'язків між ланками влади надала можливість реалізації потенційного та наявного ресурсного забезпечення в усіх секторах України.

Обраний вектор розвитку трансформації повноважень територіальних громад України веде до зростання та процвітання громади. Дії щодо впровадження нових механізмів є запорукою сьогоденних позитивних змін у соціально-економічному середовищі місцевої громади.

Список використаної літератури:

1. Магновський І.Й. Регіон в адміністративно-територіальному вимірі України: правовий погляд сучасності / І.Й. Магновський // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2015. – С. 3–6.
2. Бриль К. Класифікація суб'єктів забезпечення децентралізації державної влади в Україні / К. Бриль // Підприємництво, господарство і право. – 2016. – № 2. – С. 128–132. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pgip_2016_2_26.
3. Плясов В.С. Бажаний територіальний устрій України як запорука суспільного консенсусу / В.С. Плясов // Вісник Луганського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2015. – № 10 (293). – С. 129–145.
4. Роман В.Ф. Особливості децентралізації та деконцентрації влади: теоретичний аспект / В.Ф. Роман // Ефективність державного управління. – 2014. – Вип. 38. – С. 92–98. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2014_38_11.
5. Рильська В.В. Механізм взаємодії між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в аспекті децентралізації влади / В.В. Рильська // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2014. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://el-zbirn-du.at.ua/2014_2/26.pdf.
6. Пелехатий О.А. Адміністративно-територіальна реформа як інструмент децентралізації фінансових ресурсів / О.А. Пелехатий, О.Р. Західна // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2015. – № 4. – С. 167–175.
7. Сторонянська І.З. Фінансове забезпечення розвитку територіальних громад у контексті адміністративно-територіальної реформи / І.З. Сторонянська, А.О. Пелехатий // Регіональна економіка. – 2014. – № 3. – С. 228–238. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek_2014_3_24.
8. Штефан В.С. Досвід зарубіжних країн – членів Європейського Союзу в реформуванні адміністративно-територіального устрою / В.С. Штефан // Проблеми законності. – 2014. – Вип. 125. – С. 184–192. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz_2014_125_25.
9. Аведян Л.Й. Становлення моделі територіальної організації влади в країні / Л.Й. Аведян // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2015. – № 4. – С. 39–43. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2015_4_8.
10. Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» : Указ Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. // Урядовий кур'єр. – 2015 – № 6. – С. 8.
11. Валевський О. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження / О. Валевський. – К. : НІСД, 2001. – С. 150.
12. Муниципальное право Украины / М. Баймуратов, М. Корнієнко, В. Погорілко, О. Фрицький та ін. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – С. 105–108.

Гришко Р. Ю. Влияние децентрализации на трансформацию полномочий территориальных обществ Украины

В статье рассмотрены стратегические изменения в сфере распределения полномочий территориальных общин. Проанализированы механизмы внедрения децентрализации в сфере изменений административного деления полномочий территориальной общины и в органах власти. Сформированы основные критерии создания административно-территориальных единиц. Приведены пути реализации и проблематику в сфере становления связей между территориальными общинами.

Ключевые слова: децентрализация, территориальная община, полномочия, административно-территориальная единица, трансформация.

Hryshko R. Y. The impact of decentralization on the transformation of the powers of territorial communities of Ukraine

The article deals with the strategic changes in the distribution of powers of local communities. The mechanisms of the implementation of decentralization in the changes of administrative division of powers in the local community and authorities are analyzed. It formed the main criteria for the creation of administrative-territorial units. We present the implementation and the problems in the formation of relationships between territorial communities.

Key words: *decentralization, territorial community, authority, administrative-territorial unit, transformation.*