

DOI: 10.32999/ksu2307-8030/2019-33-41

УДК 352:071

Спасів Н.Я.*кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри фінансового менеджменту та страхування
Тернопільського національного економічного університету*

ОБ'ЄДНАНА ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА ЯК НОВІТНІЙ СУБ'ЄКТ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: НАУКОВЕ ПІЗНАННЯ

У сучасних умовах реформування адміністративно-територіального устрою особливої уваги заслуговують новітні територіальні формування – об'єднані територіальні громади. Децентралізація, що стала основою їх формування, створила умови для їх функціонування, проте вони далекі від вітчизняних реалій, а тому, потребують суттєвого перегляду. Відповідно, дослідження категоріального апарату в сфері об'єднання територіальних громад в процесі реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади стає нагальною необхідністю. У статті досліджено наукові підходи щодо дефінітивної характеристики об'єднаних територіальних громад. Виявлено, що категоріальний апарат у вітчизняних наукових дослідженнях та чинних нормативно-правових актах характеризується невідповідністю та взагалі не дозволяє визначити сутність об'єднаної територіальної громади в системі місцевого самоврядування.

Ключові слова: об'єднана територіальна громада (ОТГ), місцеве самоврядування, децентралізація, партисипативне управління, спроможна ОТГ.

Спасив Н.Я. ОБЪЕДИНЕННАЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОБЩИНА КАК НОВЕЙШИЙ СУБЪЕКТ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: НАУЧНОЕ ПОЗНАНИЕ

В современных условиях реформирования административно-территориального устройства особое внимание заслуживают новые территориальные формирования – объединенные территориальные общины. Децентрализация, которая стала основой их формирования, создала условия для их функционирования, однако они далеки от отечественных реалий, а потому, требуют существенного пересмотра. Соответственно, исследования категориального аппарата в сфере объединения территориальных общин в процессе реформирования местного самоуправления и децентрализации власти становится насущной необходимостью. В статье исследованы научные подходы к дефинитивной характеристике объединенных территориальных общин. Выявлено, что категориальный аппарат в отечественных научных исследованиях и действующих нормативно-правовых актах характеризуется несоответствием и вообще не позволяет определить сущность объединенной территориальной общины в системе местного самоуправления.

Ключевые слова: объединенная территориальная община (ОТО), местное самоуправление, децентрализация, партисипативное управления, способная ОТО.

Spasiv Nataliia. ASSOCIATED TERRITORIAL POPULATION AS A NEW LOCAL SELF-GOVERNMENT SUBJECT: SCIENTIFIC KNOWLEDGE

The study of the united territorial communities and the definition of their essence has intensified in the last four years in the context of the reform of local self-government and territorial organization. Despite the increasing attention of modern scholars to the problem of decentralization, the subject of united territorial communities (UTC) is insufficiently studied, a comprehensive study of this phenomenon is generally absent, and its deep philosophical content and role in socioeconomic processes have not yet been disclosed. In addition, the analysis of scientific concepts, which highlights some aspects of the formation and functioning of UTC, testifies to the episodic and fragmentary nature of research mainly in the state-management aspect, which indicates the stage of implementation of decentralization tendencies in the system of local self-governance and clearly demonstrates the need for further scientific developments. The united territorial communities have become today the only opportunity to form effective territorial entities that can really create conditions for the development and effective functioning of members of territorial communities in the context of their welfare. Accordingly, the study of categorical apparatus in the sphere of territorial communities' association in the process of reforming local self-government and decentralization of government is becoming an urgent necessity. The article investigates the scientific approaches to the defining characteristics of the united territorial communities. It was revealed that the categorical apparatus in domestic scientific research and current normative legal acts is characterized by inconsistency and does not allow to determine the essence of the united territorial community in the system of local self-government.

Keywords: united territorial community (UTC), local self-government, decentralization, participatory management, UTC capable.

Постановка проблеми. Сучасні трансформаційні процеси в Україні, які характеризуються динамічністю модернізацій економічних, соціальних і політичних реалій, невизначеністю стратегій розвитку, розпорошеністю цінностей, суспільних стандартів, норм, стереотипів, ідеологій і концепцій, обумовлюють зростання наукового інтересу до пізнання сутнісного потенціалу та особливостей функціонування об'єднаної територіальної громади як ключового новітнього елемента перебудови вітчизняної системи місцевого самоврядування в бік децентралізації. Наголошено, що попри зростання уваги сучасних вчених до проблематики децентралізації, тема об'єднаних територіальних громад (ОТГ) є мало вивченою, комплексне дослідження даного феномену взагалі відсутнє, а його глибинний світоглядний зміст та роль у соці-

ально-економічних процесах ще не розкриті. Окрім того, аналіз наукових концептів, у яких висвітлені окремі аспекти формування та функціонування ОТГ, засвідчує епізодичний і фрагментарний характер досліджень переважно у державно-управлінській площині, що вказує на стадію імплементації децентралізаційних тенденцій у систему місцевого самоврядування та наочно демонструє потребу подальших ґрунтовних наукових розробок. «Акцентуємо, що сьогодні розвиток українського місцевого самоврядування, підтримка високої конкурентоспроможності територіальних громад без нових знань і підходів, тобто без науки не є можливим. Наука продукує ідеальні моделі, які презентують «як треба правильно робити» з урахуванням прогресивних досягнень і передового досвіду. На превеликий жаль, не можна упевнено стверджу-

вати, що існує запит українського публічного управління на науку, хоча справедливо кажуть, що немає нічого більш практичного, ніж хороша теорія» [1]. Саме ОТГ, на наше переконання, є цією ідеальною моделлю і новітнім суб'єктом місцевого самоврядування, сформованим на засадах державної підтримки, гарантованості паритетних взаємин, прямого народовладдя, виборності і законності, фінансової самостійності, соціальної ідентичності, економічної свободи і правової захищеності. Виходячи із вищезазначеного, та враховуючи, що у сучасній економічній науці визначення ОТГ не має єдності у трактуванні та підходах дослідження, а нормативно-правова регламентація її сутності на сьогодні є недостатньою й певною мірою колізійною, здійснено комплексне осмислення даної дефініції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження об'єднаних територіальних громад та визначення їх сутності активувалось в останні чотири роки в контексті проведення реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади. Так, слід відмітити науковий доробок І. Вахович, Г. Возняк, Ю. Ганушак, Я. Казюк, О. Кириленко, Б. Малиняка, І. Коліушко, Ю. Петрушенко, І. Сторонянської, А. Ткачука, А. Павлюка, О. Амоші, Р. Безсмертного, П. Бураяка, Ю. Молодожена, В. Опаріна тощо.

Мета дослідження. Ґрунтовний аналіз наукових праць з досліджуваного питання свідчить про те, що, не дивлячись на доволі значні науково-теоретичні розробки, розкриття сутності дефініції «об'єднана територіальна громада» все ще не знайшло належного комплексного відображення в працях сучасних науковців. Тому, усі подальші наукові результати нашого дослідження будуть будуватись на узагальненні висновків, отриманих вітчизняними вченими, з метою розробки відповідного теоретичного базису дослідження об'єднаних територіальних громад. Відповідно, метою статті є визначення сутності об'єднаних територіальних громад.

Виклад матеріалу дослідження та його основні результати. Незважаючи на підвищену увагу до проблематики формування об'єднаних територіальних громад з боку теоретиків і практиків, загальноприйнятого чіткого визначення вони дотепер не отримали, а уявлення про передумови та критерії їх виникнення, подані у працях дослідників, є переважно інтуїтивними і доволі розмитими. Неоднозначними залишаються також погляди законотворців на сутнісні характеристики ОТГ, адже децентралізація стала своєрідною квінтесенцією бачення даної, на наш погляд, складної економічної дефініції. Фахівці тих чи інших галузей науки роблять наголос на окремих аспектах, які більшою мірою відповідають специфіці їхнього предмета, можливостям категоріального апарату та завданням дослідження. Відтак, теоретична інтерпретація підходів до трактування ОТГ характеризується певним плюралізмом поглядів, підходи демонструють неузгодженість, фрагментарність і свідчать про недостатність наукового апарату дослідження, а її визначення є недопрацьованим і потребує комплексного підходу, оскільки чинна соціально-економічна конструкція такого багатоаспектного явища не витримує критики і вимагає подальшого наукового пошуку. До того ж, парадоксальність нинішніх реалій, яка пояснюється досвідом запозичення кліше реформ високорозвинутих країн, без належної апробації і прогнозу наслідків їх імплементації, актуалізує дослідження ОТГ, значимість якого очевидна.

Також дослідницький інтерес до феномену ОТГ зумовлений низкою чинників науково-теоретич-

ного, суспільно-практичного та соціально-економічного характеру. Домінуючим є тенденція зниження ролі держави в Україні, яка закумулювавши левову частку повноважень і фінансових ресурсів на їх виконання, стала бездіяльною по мірі неможливості їх реалізації. Не останнім аргументом є реформа місцевого самоврядування і децентралізація, що є вимогою сьогодення, активізація демократичних перетворень на засадах побудови свідомого громадянського суспільства, використання партисипативного управління у розбудові територіальних громад, посилення місцевих ініціатив та культивування соціально-економічної єдності в контексті перерозподілу повноважень, забезпечення бюджетної спроможності, фінансової самостійності й самодостатності.

Показово, що у Конституції України [2], та у Законах України «Про співробітництво територіальних громад» (від 17.06.2014 р. № 1508-18) [3], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (від 05.02.2015 р. № 157-19) [4], «Про засади державної регіональної політики» (від 05.02.2015 р. № 156-VIII) [5], Бюджетному кодексі України, зі змінами, прийнятими Верховною Радою України (від 10.02.2015 р. № 156-VIII) [6], Концепції реформування місцевого самоврядування [7] та Плані її реалізації, Методиці формування спроможних територіальних громад, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України (від 08.04.2015 р. № 214) [8] перманентно вживається термін «об'єднана територіальна громада», але його визначення у жодному із них не наводиться. Наукові публікації за даною проблематикою обмежуються роз'ясненням положень законодавства та відповідними коментарями і характерні для права та державного управління, а в економічній і фінансовій літературі вони практично відсутні. Враховуючи зазначене, проаналізуємо існуючі підходи до визначення ОТГ.

Згідно енциклопедичного словника з державного управління, «об'єднання територіальних громад означає соціально-політичне територіальне утворення, що виступає територіальною спільнотою людей – суб'єктів місцевого самоврядування і низовою одиницею в системі територіального поділу» [9]. Таке визначення є досить вузьким, оскільки не висвітлює глибинні основи і мету об'єднання, а тому не розкриває сповна її сутність.

Так, А. Переверзева розглядає об'єднану територіальну громаду як систему, яка складається з низки взаємопов'язаних елементів, таких як людські, земельні, капітальні ресурси, що перебувають у взаємодії [10]. Проте таке трактування потребує пояснення в частині критеріїв виокремлення елементів ОТГ як системи, а також додаткового уточнення капітальних ресурсів. Водночас, на нашу думку, у поданій інтерпретації сутність ОТГ взагалі не розкрита.

Науковообґрунтовано з акцентом на економічній квінтесенції та функціональному призначенні, подають визначення ОТГ Т. Куценко і Є. Дударенко, наголошуючи, що «...формування базового рівня місцевого самоврядування – спроможних, ефективних, здатних до розвитку об'єднаних територіальних громад, яким можна передати повноваження, ресурси і відповідальність, що означає самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення в інтересах їх жителів, тобто забезпечувати належний рівень освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства та ін.» [11]. У такому формулюванні автори зосереджують основну увагу на меті й завданнях об'єднання територіальних громад, однак не розкривають сповна економічну сутність, фінансові умови

їх об'єднання та не виокремлюють джерела формування власних ресурсів з метою вирішення питань місцевого значення в інтересах жителів ОТГ.

П. Саєнко при дослідженні теоретичних засад формування стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади взагалі не акцентує увагу на висвітленні її сутності, проте зазначає, що об'єднання як процес спрямований виключно на створення спроможних громад, тих, які забезпечать для своїх мешканців якісний рівень життя. Саме економічна ефективність, вказує П. Саєнко є однією з головних цілей проведення об'єднання територіальних громад [12].

Ю. Ковальчук розуміє цю дефініцію як «створене згідно із законом добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ та міст, яке є первинною (базовою) одиницею і системі адміністративно-територіального устрою та спроможне самостійно або через органи вирішувати питання місцевого значення» [13]. Щоправда автор не конкретизує питань місцевого значення та джерел чи шляхів їх вирішення.

Досліджуючи економічну сутність ОТГ, зауважимо, що ключовим у цьому словосполученні є термін «об'єднана», який має декілька значень. Із організаційної точки зору – це наслідок згуртування і єднання, означає з'єднана в єдине ціле, зведена до купи [14]. Згідно синонімічного словника вживається у значенні організована, поєднана, спільна, колективна, колегіальна [15].

Як бачимо, «об'єднана» відбиває передусім відчуття спільного, організованого, згуртованого. В економічній площині це проявляється у єдності економічного потенціалу, фінансових ресурсів, території, власності, відповідальності і контролю, що повинно бути враховано у сучасному змістовому наповненні базової для нашого дослідження дефініції «об'єднана територіальна громада».

ОТГ є суб'єктом системи місцевого самоврядування, і, як суб'єкту, їй властиві об'єктивне усвідомлення дійсності та спроможність до свободи вибору дій на основі цілераціональності. Культивування суб'єктності ОТГ здійснюється на засадах добровільного об'єднання та формування внаслідок такого об'єднання виключно спроможних ОТГ. Як зазначає О. Кириленко: «важливим елементом реформи місцевого самоврядування в Україні є об'єднання територіальних громад. Основна мета цього процесу полягає у формуванні спроможного базового елементу місцевого самоврядування...» [16].

Отже, враховуючи законодавчі колізії, епізодичні дискусії у науковій літературі щодо визначення терміна «об'єднана територіальна громада», а також результати синергетичного методологічного інструментарію її пізнання через призму первинності економічного підґрунтя й соціально-економічної самоорганізації запропонуємо новий концепт осягнення економічної сутності ОТГ, повне розкриття якої можливе лише у єдиному комплексному підході. Відповідно, ОТГ – це спроможна соціально-економічна система із самостійно сформованими органами місцевого самоврядування, інтегрована локально, територіально, економічно і фінансово, здатна на основі різнорівневих зв'язків між її елементами забезпечити функціонування й розвиток інфраструктури та зростання суспільного добробуту.

Висновки. Сформульоване власне бачення досліджуваної дефініції, на нашу думку, є спробою запропонувати її наукове трактування як комплексного репрезентанта соціально-економічної самоорганізації, спроможного переформатувати систему місцевого самоврядування, перекроївши адміністративно-тери-

торіальний устрій з дотриманням добровільності й забезпеченням спроможності в рамках чинного законодавства. Як слушно наголошує С. Саханенко, «територіальні громади не можуть бути примусово об'єднані або скасовані у зв'язку із вдосконаленням державою свого адміністративно-територіального устрою» [17].

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що дискусії у визначенні дефініції «об'єднана територіальна громада» певною мірою є джерелом подальшого розвитку науки про місцеве самоврядування, каталізатором реалізації реформи децентралізації влади, рушійною силою у перетворенні ОТГ на ключову одиницю забезпечення економічних зрушень в Україні.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія / С.М. Серьогін та ін. ; за заг. та наук. ред. С.М. Серьогіна, Ю.П. Шарова. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. 276 с.
2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr> (дата звернення: 11.01.2019).
3. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508 VII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 138. С. 10–11.
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 11.01.2019).
5. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/156-19> (дата звернення: 11.01.2019).
6. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI (зі змінами, прийнятими Законом України від 10 лютого 2015 р. № 156-VIII) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2456-17> (дата звернення: 11.01.2019).
7. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 11.01.2019).
8. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF/paran10#n10> (дата звернення: 11.01.2019).
9. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Троциньського, Ю.П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
10. Переверзєва А.В. Критеріальні ознаки формування об'єднаних територіальних громад: національні особливості та зарубіжний досвід. *Науковий вісник Миколаївського національного університету імені В.О. Сухомлинського*. 2018. Вип. 22. С. 217–220.
11. Куценко Т.Ф., Дударенко Є.Ю. Об'єднані територіальні громади в Україні: короткий аналітичний огляд. *Економіка та держава*. 2017. № 3. С. 19–23.
12. Саєнко П.О. Теоретичні засади формування стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади. *Економіка та суспільство: електронне наукове фахове видання / Мукачівський державний університет*. 2016. Вип. 7. С. 594–598.
13. Ковальчук Ю.М. Щодо поняття об'єднаної територіальної громади як елемента правового регулювання. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2017. № 29. Т. 1. С. 87–90.
14. Словники української мови онлайн. URL: <https://uk.worldwidictionary.org/> (дата звернення: 11.01.2019).
15. Словopedia. URL: <https://slovopedia.org.ua/41/53406/269227.htm/> (дата звернення: 11.01.2019).
16. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади / О.П. Кириленко та ін. ; Асоціація міст України. Київ : ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 396 с.
17. Саханенко С.Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування. Одеса : Вид-во ОФ УАДУ, 2001. 380 с.