

УДК 321.01.325 (477.54)

***А.С. Зілінська***

*[alina\\_0707@ukr.net](mailto:alina_0707@ukr.net)*

*Харківський національний економічний університет ім. С. Кузнеця, Україна*

**ПРОБЛЕМИ СТВОРЕННЯ ОТГ В ХАРКІВСЬКІЙ ОБЛАСТІ  
ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЇХ РОЗВИТКУ**

В работе обоснованы основные преимущества проведения территориальной реформы, рассмотрены этапы создания ОТГ и основные проблемы создания ОТГ в Харьковской области. Проанализировано перспективы развития ОТГ в Харьковской области.

РЕПОЗИТОРІЙ ГГУ ІМЕНІ Ф. СКОРИНЬ

Територіальна громада відіграє провідну роль у системі життєзабезпечення людини і суспільства в цілому, адже переважну більшість своїх суспільних потреб людина задовольняє на рівні громади у якій живе (село, селище, місто). Підтримка місцевого самоврядування з боку держави – це створення умов для стійкого і самостійного розвитку територіальних громад в Україні та є одним із найголовніших завдань сьогодення, актуальність якого зростає в умовах реформування системи публічної влади. Проте є чинники, які обмежують розвиток територіальних громад як первинних суб'єктів системи місцевого самоврядування. Зокрема недосконалість законодавчого закріплення базових термінів, наявність різноманіття думок щодо визначення місця і ролі держави у розвитку системи місцевого самоврядування, завдань державної політики щодо розвитку територіальних громад тощо.

Актуальність дослідження також зумовлена необхідністю з'ясування сутності державної політики розвитку територіальних громад, упорядкування відповідних завдань між різними рівнями публічного управління та удосконалення конкретних механізмів, що в умовах децентралізації забезпечить громадам можливість отримати більше прав щодо соціально-економічного розвитку територій, підвищити якість надання публічних послуг та ін.

Дослідженню з'ясуванню ролі держави у забезпеченні місцевого розвитку, у тому числі проблемам створення та розвитку ОТГ присвятили свої наукові роботи: А. Артеменко, Т. Барановська, В. Негода, Г. Монастирський, Я. Олійник та інші. Незважаючи на значну кількість наукових праць, присвячених проблем розвитку місцевого самоврядування, подальшого наукового розроблення та вирішення потребують питання використання форм та механізмів забезпечення розвитку територіальних громад в Харківській області.

Метою роботи є з'ясування проблем створення ОТГ та визначення основних підходів подальшого розвитку об'єднаних територіальних громад в Харківській області.

Ефективність функціонування громадянського суспільства зумовлена, зокрема, рівнем активності громадян у здійсненні місцевого самоврядування, первинним суб'єктом якого виступає територіальна громада.

Основними передумовами успішного проведення реформи є:

- наявність політичної волі та консолідація політичних сил у Верховній Раді України для створення необхідної законодавчої бази. Реформа адміністративно-територіального устрою передусім має бути наповнена економічним, а не політичним, змістом і спрямована на підвищення ефективності управління;
- широка суспільна підтримка, лише за умови якої реформа має шанс на успіх. Заручитися підтримкою громадськості можна формуючи суспільний попит на реформу, запропонувавши прийнятну для більшості активних учасників суспільно-політичного процесу модель адміністративно-територіального устрою;
- ґрунтовне опрацювання концептуальних засад реформи та їхньої імплементації у законодавчо-нормативні документи;
- адекватне кадрове та ресурсне забезпечення реформи [1].

Необхідно також забезпечити механізми формування фінансових ресурсів для проведення реформи та подальшого функціонування територіальних громад. У результаті перших кроків реформ місцеві бюджети зросли на 123,4 млрд грн: з 68,6 млрд в 2014 до 234 млрд грн в 2018 році. За даними Моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, станом на 10 червня 2019 р. в Україні нараховується 909 ОТГ [2].

Стосовно Харківської області, то наразі в області діють 19 ОТГ, і це лише третина від плану. Буфером, який гальмує створення нових ОТГ, є, в тому числі, районні адміністрації. Вони не зацікавлені у втраті своїх владних повноважень і намагаються якомога довше зберегти контроль і вплив на території району. Втім, зрозуміло, що районні адміністрації стали зайвою інстанцією в управлінні регіоном. Щоб вирішувати поточні управлінські

завдання, достатньо зв'язків між департаментами Харківської ОДА і громадами на місцях. Реформа місцевого самоврядування саме й покликана створити нову владну вертикаль, яка буде набагато ефективнішою від колишньої.

На території Харківщини продовжують тривати процеси об'єднання громад та приєднання до вже існуючих ОТГ. Зокрема, у 2018 році відбулися процеси приєднання до вже створених Чкаловської, Пісочинської, Зачепилівської ОТГ, що свідчить про підтримку реформи серед населення області.

Разом з тим, до 2020 року необхідно актуалізувати Перспективний план у деяких районах області в зв'язку з ініціативами щодо об'єднання, які виникли вже на сьогоднішній день. Одним з найважливіших завдань на 2020 рік залишається активізація створення ОТГ, особливо в районах області, де не створено жодної об'єднаної громади, а таких на сьогодні 14, але, слід наголосити, що в 2020 процес об'єднання перестане бути добровільним.

Показник кількості створених громад потребує значної активізації роботи. Основною умовою при об'єднанні необхідно залишати показник спроможності, який, в першу чергу, базується на кількості населення. Зараз Харківщина тримає перше місце в Україні за показником спроможності – на території області немає жодної ОТГ, де кількість населення менше 6,5 тисяч осіб [2].

Досліджуючи проблематику розвитку ОТГ, необхідно відмітити такий важливий інструмент, як співробітництво територіальних громад. Із початком процесу децентралізації він відійшов на другий план, хоча потенціал співробітництва великий. Співробітництво може стати одним з механізмів інтеграції громад між собою.

Розвиток співробітництва територіальної громади є одним з кроків на шляху реформування місцевого самоврядування. Метою такого співробітництва є підвищення якості надання послуг населенню, розвиток територій та покращення добробуту громадян. Співробітництво територіальних громад передбачає об'єднання їх ресурсів та зусиль на договірній основі. Таке співробітництво дає можливість протестувати готовність до об'єднань ОТГ, а також його розширення, за рахунок приєднання інших територіальних громад.

Також, слід відмітити, що особливо актуальною є проблема фінансової самостійності ОТГ. Створені ОТГ після 2020 року шукатимуть нові формати існування в умовах нового адміністративно-територіального поділу. Неспроможні громади також шукатимуть вихід з ситуації [3].

На нові об'єднані громади впливатимуть два головні чинники:

- фінансова спроможність громади самостійно розвиватися та покривати власні соціальні видатки;
- зміна кількості населення громад (фактично — темпи зменшення населення, особливо для сільських громад). З'являться варіанти, коли громада матиме достатню кількість фінансових ресурсів, але відбуватиметься швидке зменшення населення.

Враховуючи усі позитивні та проблемні моменти процесу реформ, можна визначити три можливі сценарії розвитку ОТГ після 2020 року:

1. Інерційний сценарій. Це «найбезболісний» варіант для центрального уряду. Території поступово будуть приєднуватись до уже діючих ОТГ або ж залишаться на перехідному етапі. Таким чином, відповідальність за ситуацію буде передана на місця. Як наслідок, частина громад може опинитися у скрутному становищі, натомість частина отримає переваги від децентралізації, особливо у місцях наявності природних ресурсів. В цьому випадку варіантом розвитку для ОТГ може стати використання механізму співробітництва територіальних громад.

2. Централізований сценарій – централізоване об'єднання ОТГ у більші утворення. Такий сценарій дозволяє швидко розв'язати проблему слабких ОТГ, доєднавши їх до більших центрів. Фактично можуть бути створені «псевдорайони», дещо менші або рівні за попередню адміністративно-територіальну одиницю – район.

3. Добровільний сценарій – об'єднання ОТГ на добровільних засадах. Після 2020 року та завершення об'єднання громад приймається нормативно-правова база щодо подальшого добровільного об'єднання ОТГ. Уряд створює мінімальні стимули зі свого боку для ініціювання об'єднання та бере мінімальну участь у процесі (контрольна функція), передаючи повноваження безпосередньо до громад. Отже, ОТГ отримують шанс об'єднатися у бажаних межах. Але залишається проблема «багаті – бідні»: ОТГ з високим рівнем доходів просто не виявлять бажання об'єднуватися з іншими громадами, а питання об'єднання кількох слабких ОТГ в одну та соціально-економічні вигоди від цього необхідно розглядати в кожному випадку окремо. Ризиком такого сценарію є, знову ж, нерозв'язання проблеми самостійного існування ОТГ [1,3].

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови у співпраці з місцевими державними адміністраціями зобов'язані навчитися організовувати економіку власної території на основі наявних унікальних місцевих переваг, створювати умови для самоорганізації та зайнятості населення. Необхідно якомога швидше пройти шлях формування спроможних територіальних громад в Харківській області, які мають стати новими точками соціально-економічного зростання, надавши їм максимальний обсяг повноважень, ресурсів та підвищеної відповідальності за своє майбутнє.

Перспективними напрямками подальших наукових досліджень в даному напрямку можуть бути питання: розвиток співробітництва, оцінка фінансової достатності ОТГ, кадрове забезпечення утворених ОТГ.

## Література

1. Барановська Т.М., Остапенко О.Г. Територіальні громади як первинний суб'єкт місцевого самоврядування та реалізації муніципальної політики. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2015.

№ 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=909>.

2. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 червня 2019 р. / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: <https://decentralization.gov.ua/about>.

3. Донченко К. Сценарії децентралізації. Що очікує ОТГ після 2020 року. URL: <https://biz.censor.net.ua/resonance/3074295>.