

ІНСТИТУЦІЙНІ ВАЖЕЛІ РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ

Анотація

В аналітичній записці аналізуються інституційні проблеми, які обмежують потенціал розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації управління. Досліджуються особливості впливу формальних і неформальних інститутів на ефективність використання природних, фінансових і людських ресурсів об'єднаних територіальних громад в сучасних соціально-економічних умовах. Формулюються пропозиції для органів державної влади та місцевого самоврядування щодо пріоритетних напрямів удосконалення інституційного забезпечення розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах подальшої децентралізації управління.

ІНСТИТУЦІЙНІ ВАЖЕЛІ РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ

Децентралізація управління виступає однією із ключових реформ, які проводяться в Україні упродовж кількох останніх років. Її основний сенс полягає у передачі значної частини адміністративних повноважень і фінансових ресурсів з центрального (урядового) щабля на рівень органів місцевого самоврядування. При цьому ключовим принципом здійснення децентралізації виступає принцип субсидіарності.

Одним із ключових чинників успішної децентралізації управління в Україні є удосконалення інституційного забезпечення процесу формування об'єднаних територіальних громад та їх подальшого розвитку. У цьому сенсі дедалі більшого значення набуває пошук дієвих інституційних важелів розвитку об'єднаних територіальних громад на сучасному етапі децентралізації.

Спираючись на наукові праці теоретиків інституціоналізму¹, до основних інституційних важелів розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації управління доцільно віднести:

- формальні (внесення змін до чинного законодавства, інших нормативно-правових актів, удосконалення регуляторного середовища тощо);
- неформальні (еволюція «неписаних правил», поширення або усунення інституційних дисфункцій, зміна поведінкових стереотипів, традицій, звичаїв, ділової культури);
- організаційні (діяльність інститутів громадянського суспільства, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, навчальних закладів і наукових установ, судових інстанцій тощо).

¹ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Дуглас Норт [Пер. с англ.]. – М.: Начала, 1997. – 180 с.

Описуючи особливості функціонування основних інституційних важелів розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації управління, першочергову увагу слід приділити аналізу формальних інститутів, а саме послідовному заповненню інституційного вакууму у сфері децентралізації влади й узгодженню інституційно-правових засад регулювання діяльності об'єднаних територіальних громад в розрізі окремих міністерств і відомств.

Загалом формальні інститути, які визначають характер децентралізації управління та розвиток об'єднаних територіальних громад, значною мірою сформовані та охоплюють достатньо широке коло питань. Так, починаючи з квітня 2014 року було прийнято цілу низку важливих законів, а також постанов і розпоряджень КМУ, які стосуються децентралізації влади та функціонування об'єднаних територіальних громад. Зокрема, слід відзначити:

- Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади (розпорядження КМУ від 1.04.2014 р. № 333-р);
- Закон України «Про співробітництво територіальних громад» (від 17 червня 2014 р. № 1708-VII);
- План заходів з реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади (розпорядження КМУ від 18.06.2014 р. № 591-р);
- Закон України «Про засади державної регіональної політики» (від 05.02.2015 р. № 156-VIII);
- Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (від 05.02.2015 р. № 157-VIII);
- Методику формування спроможних територіальних громад (постанова КМУ від 08.04.2015 р. № 214);

- Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо організації проведення перших виборів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (від 04.09.2015 р. № 676);
- Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» (від 09.02.2017 р. № 1848-VIII).
- Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)» (від 09.02.2017 р.);
- Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» (від 14.03.2017 р.).

Крім того, було внесено відповідні зміни до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (12.02.2017 № 1848-19), а також прийнято у першому читанні законопроекти «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель».

Водночас, слід відзначити, що проходження вказаними законопроектами лише першого читання, певним чином обмежує потенціал розвитку об'єднаних територіальних громад, оскільки унеможлиблює передачу їм усіх необхідних повноважень з управління земельними ресурсами, зокрема тих, які згідно чинного законодавства знаходяться поза межами населених пунктів.

Більше того, станом на сьогодні Конституція України не передбачає існування такої адміністративно-територіальної одиниці, як об'єднана територіальна громада, що робить розвиток цих громад практично неможливим, оскільки вони вимушені функціонувати у статусі нині діючих сільських, селищних або міських рад.

Іншою важливою проблемою, яка суттєво обмежує ефективність застосування формальних інституційних важелів у процесі розвитку об'єднаних територіальних громад на сучасному етапі децентралізації, є неузгодженість окремих регуляторних процедур і нормативно-правових актів, якими керуються органи місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. Передусім, це стосується регуляторних актів, виданих різними міністерствами та відомствами, такими як Міністерство освіти України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство надзвичайних ситуацій України, Державна служба автомобільних доріг України тощо.

Все це породжує небезпечні інституційні дисфункції, зокрема аномію (ослаблення), мутацію та деформацію інститутів місцевої економіки, які не лише знижують ефективність функціонування інституційних важелів розвитку об'єднаних територіальних громад, але і спричиняють до виникнення загрозливих інституційних феноменів, спроможних звести нанівець усі зусилля з реформування системи організації влади в Україні у руслі політики децентралізації. Передусім мова йде про загрозу виникнення інституційних пасток та «анти-інститутів», які виливаються у корупцію, тіньову економіку, монополізацію різних сфер суспільно-політичного життя тощо.

Вказані загрози посилюються у зв'язку з домінуючим деструктивним характером функціонування неформальних інституційних важелів розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації управління. Передусім, це стосується усталених традицій життєдіяльності мешканців сільських територій. Зокрема, слід відзначити високий рівень опортуністичної поведінки українських селян, який супроводжується низькою якістю соціального капіталу села, прогалинами у системі підготовки кадрів для сільської економіки, різними формами девіантної поведінки в умовах посилення бідності та безробіття.

Деструктивний вплив усіх описаних інституційних проблем посилюється у зв'язку з недостатньою підприємницькою активністю сільських мешканців, економічною монофункціональністю сільських територій та низькою фінансовою спроможністю сільських територіальних громад. У результаті цього переважна більшість неформальних інститутів, поширених у сільській економіці, стають джерелом поширення інституційних дисфункцій.

У цьому сенсі варто виділити кілька ключових проблем, пов'язаних з функціонуванням неформальних інститутів у контексті розвитку об'єднаних територіальних громад на сучасному етапі децентралізації управління.

По-перше, це домінування короткотермінових інтересів у більшості економічних агентів, які визначають характер розвитку об'єднаних територіальних громад. У результаті цього, вказані громади, як правило, не спроможні розвиватися на основі формування стратегічних планів та реалізації довгострокових інвестиційних проектів.

Більше того, сам процес об'єднання відбувається переважно під впливом «імпульсних мотивів», пов'язаних із бажанням сконцентрувати (монополізувати) наявні природні, матеріальні та фінансові ресурси найбагатших сільських територій. При цьому, серйозного бачення перспективних шляхів ефективного використання цих ресурсів, не кажучи вже про їх нарощування в середньо- та довгостроковій перспективі, зазвичай немає.

По-друге, важливою проблемою, пов'язаною з деструктивним впливом неформальних інститутів на розвиток об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації управління є низька якість соціального капіталу, успадкована ще з часів адміністративно-планової економіки. Це не дозволяє багатьом громадам налагоджувати ефективну взаємодію та гармонійно функціонувати навіть після об'єднання. Непоодинокими залишаються випадки, коли після створення об'єднаної територіальної громади, мешканці

різних її частин продовжують сприймати своїх сусідів по громаді як конкурентів, а подекуди і як «чужинців».

Це породжує нездорову конкуренцію за наявні ресурси та знижує ефективність використання потенціалу об'єднаних територіальних громад, нівелюючи таким чином сам процес об'єднання та децентралізації управління. Найгостріше вказана інституційна проблема спостерігається під час виборів до органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад.

Ситуація ускладнюється тим, що до цього часу не запрацював належним чином інститут старости, а в багатьох об'єднаних територіальних громадах вибори старост взагалі не відбулися.

І нарешті третім важливим інституційним феноменом, пов'язаним із деструктивним впливом неформальних правил і процедур на розвиток об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації управління, залишається брак кваліфікованих кадрів (у ширшому сенсі – недостатня якість людського капіталу). Ця проблема ускладнюється високим рівнем бідності та низькою фінансовою спроможністю переважної більшості об'єднаних територіальних громад, насамперед сільських, у зв'язку із чим молодь і кваліфіковані кадри виїжджають до великих міст і за кордон. Разом із цим у багатьох об'єднаних територіальних громадах відтворюються та укорінюються песимістичні очікування, які набули свого поширення ще до процесу об'єднання. У цьому сенсі можна навіть стверджувати, що багато об'єднаних територіальних громад стикаються з інституційною пасткою «самовідтворюваних песимістичних очікувань».

Системотворчі ефекти цієї інституційної пастки можна описати таким ланцюгом подій: деморалізація переважної частини мешканців, зумовлена нинішнім станом економіки, насамперед сільської (низьким рівнем життя, втратою перспектив особистого та соціального розвитку) – відсутність помітних зрушень на краще після формування об'єднаної територіальної громади (ефект «координації») – засвоєння дітьми поведінкових зразків

соціального песимізму батьків, стереотипів їх девіантної поведінки (ефект «навчання») – поширення соціального песимізму на всі аспекти життєдіяльності мешканців об'єднаної територіальної громади за принципом: «децентралізація лише породжує нові проблеми» (ефект «сполучення») – формування традиції «соціального песимізму» як своєрідної «культурної норми», що «виштовхує» на соціальний маргінес усіх носіїв альтернативних культур: індивідуалізму, вільного підприємництва, розвиненого громадянського суспільства тощо (ефект «культурної інерції») – тверде небажання змінювати «соціальну апатію» на інші форми суспільно-економічної поведінки, войовниче неприйняття соціально-поведінкових альтернатив (ефект «лобіювання»).

Перелічені проблеми функціонування формальних і неформальних інституційних важелів розвитку об'єднаних територіальних громад були б не такими відчутними у разі високої ефективності організаційних інституційних важелів. Проте, на жаль, останні також не відзначаються особливою успішністю.

Так, описуючи характер функціонування інституцій, задіяних або дотичних до процесу децентралізації управління та розвитку об'єднаних територіальних громад, необхідно першочергову увагу приділити їх відносно вузькому спектру. Крім того, слід відзначити недостатню координованість дій таких інституцій. Насамперед, це стосується інтеграції зусиль органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, громадських організацій, освітніх і наукових установ тощо. На жаль, у сучасних умовах вони виступають радше конкурентами за фінансові ресурси державного бюджету, а також за доступ до грантових коштів, які надаються міжнародними благодійними організаціями, аніж союзниками у процесі інституціоналізації реальних змін в об'єднаних територіальних громадах.

До того ж, як правильно, переважна частина дієвих інституцій, зокрема інститутів громадянського суспільства і наукових установ, локалізовані поза межами об'єднаних територіальних громади. Це

зумовлюється тим, що найбільшого розвитку вони набули в Києві та великих метрополійних центрах України, натомість майже не представлені на місцях.

Передусім у цьому контексті варто відзначити невідповідною вимогам часу інституційну активність і рівень розвитку агенцій місцевого розвитку об'єднаних територіальних громад. Це спричинено як кадровими проблемами, так і відсутністю стратегічного мислення у більшості нинішніх керівників таких громад. Підтвердженням цьому може слугувати факт неспроможності вказаних громад координувати зусилля для відстоювання власних інтересів, наприклад, шляхом запровадження регулярних комунікацій між собою, або створення спільних інституцій, таких як «форуми об'єднаних територіальних громад», або «координаційні ради об'єднаних територіальних громад».

Проблемною залишається також діяльність інституцій, уповноважених державою реалізовувати заходи у сфері децентралізації управління та підтримки діяльності об'єднаних територіальних громад. Так, протягом 2014-2015 років вказані функції покладались на Офіс реформ, діяльність якого була ініційована спільно Асоціацією міст України та Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України за фінансової підтримки ЄС.

Починаючи з 2016 року ця система поступово трансформується. Зокрема, передбачається функціонування Центрального офісу реформ у Києві та Центрів розвитку місцевого самоврядування у кожному з 24 регіонів України. Вказані Центри мають координувати усі програми міжнародних донорів у сфері децентралізації. Кожен такий Центр налічуватиме до 15 експертів, які отримуватимуть заробітну платню від міжнародних донорів і займатимуться супроводом соціально-економічного та інституційного розвитку об'єднаних територіальних громад. Крім того, вони мають доносити суть децентралізації до тих громад, які виявили бажання об'єднатися, зокрема щодо з питань стратегічного розвитку, організації системи управління, освіти, медицини тощо.

Водночас, фінансування вказаного проекту, загальна вартість якого понад 100 млн євро, виключно за рахунок донорських організацій країн-членів ЄС створює загрозу його неефективної реалізації.

По-перше, рівень впливу органів державної влади та органів місцевого самоврядування України на діяльність Центрального офісу реформ і Центрів розвитку місцевого самоврядування в регіонах буде доволі низьким (адже вказані інституції практично не залежатимуть від діяльності органів влади, а тому можуть повністю ігнорувати їх першочергові чи взагалі будь-які проблеми і потреби).

По-друге, може виникнути конфлікт інтересів між Центрами розвитку місцевого самоврядування, з одного боку, та органами місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, науковими установами, агенціями місцевого розвитку та іншими незалежними інституціями, дотичними до процесу децентралізації (громадськими організаціями, аграрними і торгово-промисловими палатами, асоціаціями органів місцевого самоврядування тощо), з іншого. Перші – орієнтуватимуться переважно на реалізацію стратегічних ініціатив, висунутих ЄС, а другі – керуватимуться переважно короткотерміновими інтересами місцевого населення, у тому числі – передвиборними гаслами.

Таким чином, **удосконалення інституційних важелів розвитку об'єднаних територіальних громад** на сучасному етапі децентралізації управління в Україні передбачає вирішення трьох основних груп першочергових завдань.

1. Удосконалення формальних інститутів у сфері децентралізації влади і приведення їх у відповідність до вимог часу.
2. Усунення ключових неформальних інституційних бар'єрів та дисфункцій, які чинять деструктивний вплив на здійснення децентралізації управління, обмежуючи розвиток об'єднаних територіальних громад.

3. Підвищення рівня координованості зусиль між інституціями, залученими до процесу децентралізації управління в Україні та налагодження їх ефективної взаємодії з об'єднаними територіальними громадами.

Окреслюючи **конкретні заходи та регуляторні механізми**, спрямовані на підвищення ефективності функціонування інституційних важелів розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації влади, доцільно запропонувати такі першочергові кроки.

У площині удосконалення формальних інституційних важелів Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України мають активізувати зусилля щодо:

- прийняття у другому читанні та в цілому Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (законопроект від 01.07. 2015 р. № 2217);

- прийняття у другому читанні та в цілому Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель» (законопроект від 31.03. 2016 р. № 4355);

- розробки та затвердження Постановою КМУ «Порядку формування стратегій об'єднаних територіальних громад», який має узгоджуватися з «Порядком розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів» (Постанова КМУ від 11.11. 2015 № 932).

У площині розвитку неформальних інституційних важелів обласними державними адміністраціями, спільно з обласними радами, мають бути розроблені та затверджені відповідні програми заходів. Ці програми повинні узгоджуватися з основними стратегічними та операційними цілями, які визначені Стратегіями розвитку для відповідних областей, а також спрямовуватись на:

- розвиток людського та соціального капіталу об'єднаних територіальних громад завдяки регулярному проведенню комунікаційних заходів за участю міжнародних та українських інститутів громадського суспільства, наукових установ, вищих навчальних закладів, дорадчих служб, консалтингових і рекрутингових агенцій тощо;

- реалізацію місцевих ініціатив з метою розвитку підприємництва в об'єднаних територіальних громадах, зокрема шляхом проведення тренінгів і навчань для місцевих підприємців, реалізації програм перекваліфікації кадрів, просвітницької роботи щодо залучення іноземних інвесторів та розробки інвестиційних проектів тощо;

- подолання інституційної пастки самореалізованих песимістичних очікувань за допомогою реалізації в об'єднаних територіальних громадах, передусім у сільській місцевості, низки місцевих ініціатив і пілотних проектів, спрямованих на модернізацію їх інфраструктури, налагодження дієвих комунікацій між владою, бізнесом та інститутами громадянського суспільства, активізацію співробітництва з міжнародними донорськими організаціями тощо.

У площині координації організаційних інституційних важелів сьогодні набуває першочергового значення усунення існуючого інституційного вакууму у сфері міжсекторного партнерства. З метою виправлення такої ситуації органам місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, спільно з інститутами громадянського суспільства, а також науковими установами та вищими навчальними закладами, які функціонують у відповідних регіонах, необхідно, попередньо заручившись підтримкою обласних рад та обласних державних адміністрацій, ініціювати:

- створення у кожному регіоні координаційних рад уповноважених представників об'єднаних територіальних громад. Ці координаційні ради повинні виражати інтереси і представляти консолідовану позицію об'єднаних

територіальних громад при їх взаємодії з органами державної влади та представниками міжнародних донорських організацій;

- створення у кожній територіальній громаді агенцій місцевого розвитку, які співфінансуються з бюджету цієї громади, з одночасним залученням коштів державного бюджету, міжнародних донорських організацій та місцевих підприємців і благодійників.

Крім того, Адміністрації президента України та Кабінету Міністрів України, у взаємодії з відповідними міністерствами та відомствами, обласними державними адміністраціями, а також з міжнародними донорськими організаціями, необхідно забезпечити формування цілісної мережі інституцій, задіяних у реалізації заходів з децентралізації управління та розвитку об'єднаних територіальних громад. Зокрема, необхідно визначити ієрархію взаємовідносин цих інституцій у процесі здійснення їх операційної діяльності (передусім це стосується взаємоузгодження діяльності Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Центрального офісу реформ, регіональних Центрів розвитку місцевого самоврядування, обласних і районних державних адміністрацій, координаційних рад уповноважених представників об'єднаних територіальних громад, органів місцевого самоврядування територіальних громад, які ініціюють об'єднання, громадських організацій, які реалізують проекти у сфері децентралізації влади, а також наукових установ, навчальних закладів та інших інституцій, дотичних до процесу децентралізації управління).

Регіональний філіал у м. Львові
(*В. Борщевський, В.І. Волошин*)