

Блажівська Мар'яна Анатоліївна

*аспірант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

ORCID: 0000-0001-5573-7577

e-mail: blazhivskam@gmail.com

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ПРОЦЕСУ ВПРОВАДЖЕННЯ ПУБЛІЧНИХ МЕХАНІЗМІВ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Розглянуто сучасні проблемні аспекти проведення децентралізації в Україні. Доведено необхідність вирішення зазначених проблем для подальшої оптимізації регіонального зростання. Визначено особливості впровадження публічних механізмів в умовах неврегульованого розвитку територіальних громад.

Ключові слова: децентралізація; управління; територіальна громада; державна влада; регіональна політика; оптимізація.

Постановка проблеми. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні сприяє активізації та залученню громадян до процесів прийняття рішень на місцевому рівні. В умовах проведення процесу децентралізації державної влади в Україні особливої значущості набуває проблема взаємодії між регіональними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (далі – ОМС). Найважливішим завданням стає удосконалення різноманітних (правових, організаційних, економічних тощо) механізмів управління регіональним розвитком. У контексті децентралізації питання розвитку та взаємодії регіонів є актуальними, оскільки відсутність державної політики регіонального розвитку може призвести до загострення проблем у економічній, політичній та соціальній сферах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основою статті є наукові здобутки вітчизняних та зарубіжних учених, які досліджували теоретичні та прикладні аспекти механізмів державного управління: В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, Ю. Древаля, М. Корецького, О. Коротича, В. Круглова, М. Латиніна, О. Лебединської, П. Надолішнього, Г. Одінцової, Л. Приходченко, О. Радченка, Ю. Тихомирова, О. Федорчак, Л. Юзькова та інших.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на численні дослідження зазначеної проблематики, вітчизняними вченими недостатньо уваги приділялось формуванню комплексного механізму державного управління регіональним розвитком та його нормативно-правового забезпечення в контексті децентралізації владних повноважень.

Виклад основного матеріалу. Реальний стан формування об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) та його неоднозначна оцінка зумовлюють

визначення низки взаємодоповнюючих питань, відповіді на які дають змогу здійснити теоретико-методологічне обґрунтування необхідності розвитку ОТГ та сприятимуть оптимізації управління цим процесом [1]. До таких, зокрема, належать:

- встановлення причин низьких темпів формування ОТГ;
- визначення концептуального підходу, який реалізується у вказаному процесі реформування;
- розкриття способу впливу сформованих ОТГ на розвиток прямої демократії та громадянського суспільства;
- обґрунтування необхідних змін суб'єкта місцевого розвитку та ресурсів забезпечення його соціально-економічної спроможності тощо.

Так, із позиції наукового аналізу, причини незадовільного стану формування ОТГ (не досягнення запланованих показників) не досить правильно зводити лише до політично-партійної кон'юнктури передвиборчих перегонів чи загроз їх автономізації тощо.

Слабкою залишається координація дій між учасниками процесу децентралізації на рівні громад, регіонів, центральними і субнаціональними органами влади [2].

Основний стратегічний документ у сфері регіональної політики – Державна стратегія регіонального розвитку до 2020 року – наразі не формує зв'язку між регіональним розвитком та децентралізацією [3]. Не будучи консолідованим та скерованим загальнонаціональною стратегією регіонального розвитку, процес децентралізації, насамперед у режимі кількісного прискорення, може утворити суттєві ризики дезорганізації та дезінтеграції економічного і соціального простору.

Втрачатимуться як потенціал прискорення економічного розвитку, який міститься у розширенні повноважень громад розпоряджатися локальними ресурсами, так і можливості відновлення регіональної та загальнонаціональної згуртованості, підґрунтям якої мала б бути саме спільна участь громад на взаємовигідних засадах у вирішенні завдань модернізації країни [4].

До недавнього часу в Україні існувало майже 12 тис. територіальних громад, більше ніж у 6 тис. громад чисельність жителів становила менше ніж 3 тис. осіб, із них у 4809 громадах – менш ніж 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш ніж 500 осіб [5]. У більшості територіальних громад не були утворені виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Дотаційність бюджетів місцевого самоврядування становила понад 70%, 483 територіальні громади на 90% утримувалися коштом державного бюджету.

Проблеми, які перешкоджають просуванню реформи децентралізації та розвитку ОТГ, умовно можна поділити на законодавчі та внутрішні [6]. Для формування спроможних громад на рівні можновладців потребують врегулювання (через прийняття відповідних законів) питання, які стосуються:

– адміністративно-територіального устрою (зокрема порядку утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, встановлення і зміни їх меж тощо);

– служби в органах місцевого самоврядування (йдеться про надання ОМС більшої автономії у визначенні умов оплати праці для залучення до ОМС професійних кадрів);

– містобудівної діяльності (в частині просторового планування в ОТГ, зокрема щодо можливості ОТГ розпоряджатися землями, які перебувають на її території, за межами населених пунктів);

– добровільного об'єднання територіальних громад (зокрема вдосконалення процедури затвердження перспективних планів формування територіальних громад і надання права затверджувати їх винятково Кабінету Міністрів України, а не облрадам, на рівні яких лобіюють свої інтереси місцеві олігархи, створюючи ОТГ “під себе”).

Серед внутрішніх перешкод розвитку ОТГ домінують: нестача фінансових ресурсів, брак кваліфікованих кадрів, міграція мешканців ОТГ за її межі, неофіційна зайнятість, низька активність жителів у вирішенні питань функціонування громади тощо. Також потрібно врахувати недореформований освітній сектор та сектор охорони здоров'я – багато нагальних проблем у цих сферах “лягли на плечі” ОТГ [7].

Викликає суттєве занепокоєння українського суспільства те, що більшість керівників територіальних громад, керівників державних адміністрацій, районних і обласних рад не сприйняли цю реформу як найважливішу державну справу. Про це свідчить той факт, що “станом на жовтень 2018 р., після 5 років від прийняття Концепції реформи та 4 років від прийняття Закону “Про добровільне об'єднання територіальних громад”... затверджено Перспективні плани 23 областей з 24. План Закарпатської області не затверджено через безкарне саботування реформи головою ОДА та обласною радою. Із затверджених 23 Перспективних планів лише 3 (Кіровоградської, Рівненської та Сумської областей) станом на жовтень 2018 р. покрили всю територію регіону” [8].

Все це спричинило появу таких проблем у сфері стратегічного планування розвитку територій (далі – СПТ):

– погіршення якості та доступності публічних послуг членам громад;

– невідповідність стратегії і тактики у сфері СПТ реальним інтересам та потребам розвитку територіальної громади;

– відсутність прозорості та відкритості у діяльності органів місцевого самоврядування і органів державної влади у сфері СПТ;

– погіршення інвестиційної привабливості території, зростання соціальної напруги;

– надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади у сфері СПТ [9].

Найчастіше латентний спротив характеризує позицію органів влади обласного та районного рівнів, яка гальмує просування реформи, зокрема у частині формування спроможних територіальних громад [10]. Відкритий спротив трапляється за участі мешканців громад в умовах браку механізмів громадської участі, зокрема низького залучення громадськості до обговорення рішень щодо оптимізації соціальної інфраструктури у процесі впровадження секторальної децентралізації.

Перший тип спротиву може свідчити про недостатню політичну волю до стрімкого впровадження реформи, зокрема з огляду на брак консолідованої підтримки з боку депутатського корпусу. Так, політичні реалії та виклики територіальній цілісності позначились на спроможності Верховної Ради України ухвалювати рішення щодо конституційних змін у частині децентралізації влади. Показовим прикладом є законопроект “Про засади адміністративно-територіального устрою” № 8051, який не розглянуто у Верховній Раді України у першому читанні з часу його реєстрації у лютому 2018 р. [11].

Наслідком гальмування цих та інших нормативно-правових змін, які є ключовими для порядку денного реформи децентралізації, може стати обмежене розуміння очікуваних трансформацій балансу владних повноважень та адміністративно-територіального устрою. За таких обставин громади і місцеві еліти, представлені в органах державної влади та місцевого самоврядування, можуть відчувати брак передбачуваності змін або сумніватися у їх незворотності.

Спротив реформі на етапі виконання рішень, ухвалених центральною владою, може відображати як конкуренцію місцевих еліт за управлінські важелі, так і низьку спроможність мешканців громад впливати на хід реформи за допомогою цивілізованих методів громадської участі. Насамперед йдеться про конкуренцію за інституційні та фінансові повноваження у процесі формування спроможних територіальних громад, що додатково посилюється, з огляду на виклик “дублювання” функцій органів місцевого самоврядування ОТГ, з одного боку, та районних адміністрацій і районних рад – з іншого. Так, унаслідок динамічного процесу формування ОТГ виникла проблема фактичного дублювання їхніх функцій районною владою, зокрема у тих районах, де ОТГ покривають значні обсяги території району і їхні органи самоврядування успішно впоруються зі своїми завданнями. Окрім районного рівня, на першому етапі впровадження реформи децентралізації давалися взнаки політико-правові перепони на обласному рівні, зокрема на етапах надання обласними державними адміністраціями висновків щодо відповідності Конституції та законам України рішень громад про об’єднання і направлення таких рішень громад про об’єднання до Центральної виборчої комісії для призначення перших виборів.

Окрім конкуренції місцевих еліт за управлінські важелі, вагомим чинником спротиву децентралізації влади на етапі впровадження відповідних рішень у життя можна назвати недостатнє залучення громадськості до практичного

втілення реформи. Насамперед йдеться про недостатню координацію зусиль місцевої влади для організації конструктивного діалогу між мешканцями під час обговорення добровільного об'єднання громад або про виклики, що виникають у процесі впровадження секторальної децентралізації в умовах обмежених ресурсів для розвитку та забезпечення мешканців якісними та доступними послугами в ОТГ. Такий конструктивний діалог між мешканцями необхідний з огляду на потреби узгодження інтересів різних громад у складі ОТГ, а також з огляду на виклики, що постають у контексті оптимізації мережі соціальної інфраструктури [12].

Бракує правового підґрунтя розподілу функцій та відповідальності у секторах, які мають багаторівневе представлення, що в умовах секторальної децентралізації ускладнює їх оперативне управління і стратегічне планування та розвиток [13]. Зокрема, бракує обґрунтованих стандартів гарантованого мінімуму надання послуг, процедур моніторингу та оцінки якості цього надання (певний прогрес є лише у сфері соціальних послуг). Це гальмує розширення реальної автономії громад щодо видатків при виконанні делегованих функцій.

Зважаючи на це, законопроект № 2217а щодо децентралізації влади потребує доопрацювання. Проте під час доопрацювання доцільно розглянути правки не лише до норм, які мають зворотню дію в часі, але й до змістовних норм, які містять деякі недоліки або не дають відповіді на окремі питання адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування [14].

Залишається неврегульованим питання внутрішнього поділу міст, що є вкрай важливим для організації управління великими громадами. У разі прийняття законопроекту буде скасовано частину 5 ст. 140 чинної редакції Конституції України, а питання внутрішньої структури міст у Конституції України взагалі не згадуватиметься.

З одного боку, вилучення районів у містах із категорії одиниць, які складають структуру адміністративно-територіального устрою держави, мало б розширити повноваження органів місцевого самоврядування у визначенні структури міських громад. Однак такий стан може бути витлумачено і протилежно – як відсутність формальної підстави для збереження внутрішнього адміністративного поділу міст взагалі. Органи місцевого самоврядування територіальних громад можуть передавати частину своїх повноважень разом із ресурсами для їх реалізації лише органам самоорганізації населення [15].

Виникає суперечливість у визначенні прав членів територіальної громади. Відповідно до проекту змін до Конституції України, територіальну громаду становлять “мешканці поселення чи поселень відповідної громади”, тобто без обмеження громадянства. Також у згаданому проекті зазначено, що територіальна громада у такому ж розумінні “здійснює місцеве самоврядування безпосередньо або через органи місцевого самоврядування”, при цьому безпосередньо здійснює його “шляхом місцевих референдумів та в інших формах, визначених законом”. Водночас участь у виборах органів місцевого

самоврядування мають право брати лише ті члени територіальної громади, які є громадянами України [16].

Зберігається необмежене право Верховної Ради України на призначення позачергових виборів місцевого самоврядування (пункт 30 частини 1 ст. 85) [17]. Традиційно ця норма використовувалася народними депутатами України або для дострокового припинення повноважень органів місцевої влади без об'єктивних на це підстав, або для гальмування позачергових виборів, залежно від інтересів певних парламентських фракцій із метою недопущення невігідних для них результатів. Проте найзапекліші дискусії спричинить питання доцільності закріплення в Конституції України положення про те, що особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом.

Загалом, від спроможності дати відповідь на питання, чи є таке конституювання загрозою для української державності чи необхідним кроком задля відновлення країни, залежатиме доля всього законопроекту.

Під час доволі динамічного процесу формування об'єднаних територіальних громад в Україні у 2017 р. зроблено суттєві кроки щодо удосконалення законодавчо-нормативного забезпечення створення та розвитку ОТГ [18]. Водночас існує низка невирішених проблем як стратегічного, так і оперативного спрямування, що формують ризики для успішної подальшої реалізації реформи. Зокрема, відзначимо такі проблемні питання:

1. Не завершено розробку перспективних планів формування територій громад регіонів; до них "постфактум" постійно вносяться зміни щодо тих ОТГ, які пройшли процедуру об'єднання, хочуть провести перші місцеві вибори та отримати додаткові фінансові ресурси і управлінські повноваження [19].

Окремі ОТГ утворюються з метою отримання додаткових повноважень і ресурсів, проте за своїм потенціалом об'єктивно не зможуть забезпечити своїм мешканцям надання належної якості послуг, активізувати економічні процеси, оскільки не мають відповідної інфраструктури та ресурсів, та в майбутньому забезпечити сталий розвиток громад [20]. Подальше поширення такої практики несе загрозу нівелювання сутності реформи, оскільки замість спроможних територіальних громад утворюються малочисельні, з нерозвинутою інфраструктурою, недостатніми кадровими ресурсами.

2. Потребує опрацювання питання стабільного забезпечення державної фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад.

3. У 2017 р. обсяг субвенції на формування інфраструктури ОТГ передбачений у розмірі 1,5 млрд грн, при цьому фінансування із загального фонду Державного бюджету України становить лише 0,5 млрд грн, а решта 1 млрд грн – із спеціального фонду [21]. Ці кошти будуть розподілені вже між 366 ОТГ, відтак кожна громада отримає менше коштів, ніж минулого року. Швидке збільшення кількості ОТГ без пропорційного збільшення обсягу субвенції на розвиток інфраструктури знижуватиме мотивацію громад до

об'єднання та їхні можливості щодо соціально-економічного розвитку, а відтак – погіршуватиме очікування від реформи.

4. Процес створення об'єднаних територіальних громад здебільшого не має підтримки, а подекуди зіштовхується зі спротивом із боку районних адміністрацій, місцевих рад та місцевих еліт. Про наявність цієї проблеми постійно заявляють представники вже створених ОТГ та експерти, а віднедавна – і представники центральних органів виконавчої влади.

Місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування протидіють створенню ОТГ через побоювання втратити робочі місця або повноваження. Водночас місцеві еліти не хочуть втрачати свого впливу на сільські та районні ради, адже створення ОТГ супроводжується переформатуванням органів влади та зміною акцентів в управлінні на користь громад [22].

Не врегульоване питання оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади загалом і розподілу функцій та повноважень між місцевими радами ОТГ та районними адміністраціями й районними радами районів, на території яких створені ОТГ, зокрема [23].

Процес створення ОТГ, який відбувається за відсутності офіційної позиції щодо моделі реформування всіх рівнів адміністративно-територіального устрою, призводить до посилення протиріч між органами влади новостворених ОТГ та адміністративних районів. За даними Мінрегіону України, в Україні вже є 5 ОТГ, територія яких повністю співпадає із територією відповідних адміністративних районів: Народицька (Житомирська область), Старосинявська, Летичівська (Хмельницька область), Сновська (Чернігівська область) та Апостолівська (Дніпропетровська область) [24]. Є також низка районів, територія яких повністю або майже повністю покривається кількома створеними ОТГ. У цих районах продовжують функціонувати і утримувати свої апарати районна рада і районна державна адміністрація, хоча більша частина повноважень від них, відповідно до законодавства, має перейти до ОТГ. Однак виникають проблеми щодо розподілу повноважень та ефективності організації влади на цих територіях, які потребують унормування. Необхідно чітко визначити повноваження, що залишаються за райдержадміністрацією та райрадою, переглянути чисельність та, відповідно, видатки на утримання їхніх апаратів.

5. Відсутнє належне кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, спостерігається недостатність кваліфікації службовців місцевого самоврядування для виконання нових функцій. Це призводить до неефективного використання фінансових ресурсів територіальних громад, неспроможності освоїти кошти державних субвенцій на розвиток громад.

Органи місцевого самоврядування сільських ОТГ часто неспроможні підготувати якісні інвестиційні проекти для отримання коштів державної

підтримки та коштів міжнародної допомоги, не готові до запровадження стратегічного планування та програмування розвитку громад [25]. Вирішення цієї проблеми, на нашу думку, перебуває у площині професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування, запровадження дієвих програм підвищення кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування та надання їм необхідної консультативної і методичної допомоги з боку органів виконавчої влади.

6. Потребує опрацювання питання запровадження механізмів контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних і соціальних послуг. В умовах децентралізації повноважень та передачі ресурсів органам місцевого самоврядування, високих корупційних ризиків щодо використання бюджетних коштів, актуальним є питання запровадження механізмів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як з боку державних органів, так і з боку громадськості.

Особливо актуальною в умовах бюджетної децентралізації є потреба здійснення належного контролю за роботою органів влади різних рівнів при плануванні та виконанні ними бюджетів та управлінні і використанні фінансових ресурсів. Вирішення зазначеного питання на цьому етапі є у площині: по-перше, забезпечення ефективного попереднього та поточного державного фінансового контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування при управлінні та використанні бюджетних ресурсів; по-друге, запровадження максимальної прозорості діяльності місцевих органів влади та контролю за цією діяльністю із боку громадськості [26].

Висновки і перспективи подальших розвідок. У ході дослідження вітчизняного досвіду впровадження процесу децентралізації у діяльність органів публічної влади та місцевого самоврядування встановлена важлива роль децентралізації у демократизації і трансформації суспільства, переходу до інститутів, заснованих на ініціативі та відповідальності окремої людини та громади. Тенденція до широкого її впровадження спостерігається у адміністративній, політичній, бюджетно-фінансовій, соціальній сферах, сприяє розвитку людського потенціалу, відповідальності влади, покращенню якості надання державних і громадських послуг, консолідації суспільства, вирішенню економічних, правових, політичних, етнічних проблем тощо.

Список використаної літератури

1. Петровський П. Теоретико-методологічні основи розвитку ОТГ в Україні // Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи : матер. всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (15 березня 2019 р., м. Львів). Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. 148 с.

2. Децентралізація влади: як зберегти успішність в умовах нових викликів? : аналіт. доп. Київ : Національний інститут стратегічних досліджень, 2018. 20 с.

3. В основі проєкту Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року знаходиться людина, її потреби та можливості для розвитку. 2019. URL : [https:// www.](https://www.)

kmu.gov.ua/news/v-osnovi-proektu-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-do-2027-roku-znahoditsya-lyudina-yiyi-potrebi-ta-mozhливosti-dlya-rozvitku-dmitro-zhivickij (дата звернення: 02.03.2020).

4. Сім викликів для нового етапу децентралізації. URL : https://glavcom.ua/columns/galilo_yaroslav/sim-viklikiv-dlya-novogo-etapu-decentralizaciji – 541880. html (дата звернення: 02.03.2020).

5. Зміст, принципи та мета реформи з децентралізації : посіб. для суд., які розглядають спори, пов'язані із оскарженнями процесів добровільного об'єднання та приєднання територіальних громад. Київ: [б. в.], 2019. 40 с.

6. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія / С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородін, Н. Т. Гончарук. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2016. 276 с.

7. Захарченко В. І. Проблемні питання формування стратегії розвитку територіальних громад. URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2019-3/doc/2/2-13.pdf> (дата звернення: 02.03.2020).

8. Гураль П. Децентралізація публічної влади і зміцнення муніципальної економіки // Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи : матер. всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (15 березня 2019 р., м. Львів). Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. 148 с.

9. Беззубенко Б. І. Розвиток державних механізмів стратегічного планування територій в умовах децентралізації. 2015. URL : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02\(14\)/7.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02(14)/7.pdf) (дата звернення: 02.03.2020).

10. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу : аналіт. доп. / Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. [та ін.]. Київ : НІСД, 2019. 115 с.

11. Громадська модель самоврядування в Україні. Херсон : Книжкове видавництво ФОП Вишемирський В. С., 2019. 708 с.

12. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу... 38 с.

13. Децентралізація влади: як зберегти успішність в умовах нових викликів? ... 20 с.

14. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу... 16 с.

15. Щодо регламентації внутрішнього адміністративно-територіального поділу міст у вітчизняному законодавстві. URL : <http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/AZ-ATP-m-st-d8e24.pdf> (дата звернення: 02.03.2020).

16. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади вимогам статей 157 і 158 Конституції України № 2-в від 30.07.2015 р. URL : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KS15036.html (дата звернення: 02.03.2020).

17. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу... 43 с.

18. Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення. URL : https://niss.gov.ua/sites/default/files/2017-07/terutor_gromad-8bead.pdf (дата звернення: 02.03.2020).

19. Хомайко К. О., Бельська Т. В. Реалії об'єднаних територіальних громад. URL : http://eprints.kname.edu.ua/50967/1/ilovepdf_com-66-69.pdf (дата звернення: 02.03.2020).

20. Формування об'єднаних територіальних громад...
21. Лазутіна Л. О. Перспективи бюджетного забезпечення розвитку об'єднаних територіальних громад. URL : <http://ndi-fp.nusta.com.ua/thesis/663/> (дата звернення: 02.03.2020).
22. Сіренко К. Ю. Проблемні аспекти стратегічного й оперативного характеру об'єднаних територіальних громад // Економіка і суспільство. 2018. № 19. С. 225—229.
23. Варцаба В. І., Мулеса Е. В. Реалізація фінансової децентралізації: виклики та досягнення громад // Гроші, фінанси і кредит. 2018. № 28–2. С. 92—96.
24. Олифіренко Ю. І. Удосконалення механізму відповідальності місцевих громад за благополуччя та безпеку дітей // Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток. 2017. № 2 (4). С. 98—104.
25. Руснак А. В., Алещенко Л. О. Перспективи формування фінансових ресурсів об'єднаних територіальних громад // Агросвіт. 2018. № 6. С. 22—27.
26. Формування об'єднаних територіальних громад...

Статтю подано: 30.06.2020

Статтю схвалено: 07.09.2020

Blazhivska Mariana Anatoliivna

*Ph.D. candidate of the Department of Public Administration Lviv Regional
Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration
under the President of Ukraine
ORCID: 0000-0001-5573-7577
e-mail: blazhivskam@gmail.com*

**PROBLEMATIC ASPECTS OF THE PROCESS OF IMPLEMENTATION
OF PUBLIC MECHANISMS OF THE DEVELOPMENT
OF TERRITORIAL COMMUNITIES**

Problem setting. The reform of local self-government and territorial organization of government in Ukraine contributes to the activation and involvement of citizens in local decision-making processes. In the context of decentralization process of state power in Ukraine, the problem of interaction between regional executive authorities and local self-government bodies becomes particularly important. The most important task is to improve the various (legal, organizational, economic, etc.) mechanisms for managing regional development. In the context of decentralization, the issues of regional development and interaction are relevant, since the absence of a state regional development policy can exacerbate problems in the economic, political and social spheres.

Recent research and publications analysis. The basis is the scientific achievements of Ukrainian and foreign scientists who investigated the theoretical and applied aspects of the government mechanisms: V. Averianov, G. Atamanchuk, V. Bakumenko, Y. Dreval, M. Koretskyi, O. Korotych, V. Kruglov, M. Latynin, O. Lebedynska, P. Nadolishnii, G. Odintsova, L. Prykhodchenko, O. Radchenko, Y. Tykhomyrov, L. Yuzkov and others.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. In spite of numerous researches of the mentioned problem, Ukrainian scientists paid insufficient attention to the formation of a complex mechanism of state management of regional development and its regulatory legal support in the context of decentralization of powers.

Paper main body. The author in the argumentation of the importance of the study of this topic emphasized the reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine, which helps to activate and involve citizens in decision-making processes at the local level. At the same time, in the context of the process of decentralization of state power in Ukraine, the problem of interaction between regional executive authorities and local self-government bodies becomes particularly important. In this context, the most important task is to improve the various mechanisms for managing regional development. The basis is the scientific achievements of Ukrainian and foreign scientists who have investigated theoretical and applied aspects of mechanisms of public administration. In spite of numerous researches of the mentioned problem, Ukrainian scientists paid insufficient attention to the formation of a complex mechanism of state management of regional development and its regulatory legal support in the context of decentralization of powers. The author states that the real state of the formation of united territorial community (UTC) and its ambiguous assessment leads to the formulation of a number of complementary questions, the answers to which will provide a theoretical and methodological substantiation of the need for the development of an UTC and will help to optimize the management of this process. Not being a consolidated and driven by nationwide strategy for regional development, the process of decentralization, especially in the context of quantitative acceleration, can pose significant risks of disorganization and disintegration of the economic and social space. The article focuses on the lack of legal basis for the division of functions and responsibilities in sectors with a multi-level view, which complicates their operational management and strategic planning and development in the context of sectoral decentralization. It is emphasized that open resistance is met with participation of community residents in the absence of public participation mechanisms, in particular, low involvement of the public in discussing decisions on optimization of social infrastructure in the process of implementation of sectoral decentralization. Actual variants of resistance and their influence on the general situation of decentralization in Ukraine are considered. It is updated that the resistance to reform at the stage of implementation of the decisions taken by the central government may reflect both the competition of local elites for managerial levers and the low ability of community residents to influence the course of reform through civilized methods of public participation. First of all, there is a lack of coordination of efforts by local authorities to organize meaningful dialogue between residents when discussing voluntary community integration, or the challenges posed by implementing sectoral decentralization under scarce resources to develop and provide residents with quality and available UTC services. The author emphasizes that there is a lack of legal basis for the distribution of functions and responsibilities in sectors with a multi-level view, which complicates their operational management and strategic planning and development in the context of sectoral decentralization. It is emphasized that a rather dynamic process of formation of united territorial communities in Ukraine, significant steps were taken in 2017 to improve the legislative and regulatory support for the creation and development of UTCs. It is emphasized that individual UTCs are created for the purpose of obtaining additional powers and resources, but they are objectively unable to provide their residents with adequate quality of services, to activate economic processes, because they lack the appropriate infrastructure and resources, and to ensure the sustainable development of communities in the future. It is emphasized that the issue of optimal distribution of powers between local governments and executive authorities in general and, in particular, the distribution of functions and powers between local councils of UTC and district

administrations and district councils of districts in which territories are created, is not settled. It is mentioned that local self-government bodies of rural UTCs are often unable to prepare high-quality investment projects to receive state support and international aid funds, which are not ready for strategic planning and community development programming. The author emphasizes that the necessity to exercise proper control over the work of authorities at different levels when planning and executing budgets and managing and using financial resources is particularly relevant in the context of budgetary decentralization. At the same time, the solution of this issue lies at the stage, first, of ensuring effective preliminary and current state financial control over the activity of state authorities and local self-government bodies in the management and use of budgetary resources; second, the introduction of maximum transparency of the activities of local authorities and the control of these activities by the public. The study of Ukrainian experience in implementing the decentralization process in the activities of public authorities and local self-government established the important role of decentralization in the democratization and transformation of society, the transition to institutions based on the initiative and responsibility of the individual and the community.

Conclusions of the research and prospects for further studies. The study of Ukrainian experience in implementing the process of decentralization in the activities of public authorities and local self-government established the important role of decentralization in the democratization and transformation of society, the transition to institutions based on the initiative and responsibility of the individual and the community. The tendency to its widespread implementation is observed in administrative, political, budgetary, financial, social spheres, promotes development of human potential, responsibility of the authorities, improvement of quality of rendering of state and public services, consolidation of society, solving of economic, legal, political, ethnic problems and others.

Key words: decentralization; management; territorial community; state authority; regional politics; optimization.

References

1. Petrovskiy, P. (2019). *Teoretyko-metodolohichni osnovy rozvytku OTH v Ukraini, Detsentralizatsiia publichnoi vlady v Ukraini: zdobutky, problemy ta perspektyvy*, Proceedings of the All-Ukrainian Scientific and Practical Conference. Lviv: LRIPANAPA. pp 111-115 [in Ukrainian].
2. *Detsentralizatsiia vlady: yak zberehty uspishnist v umovakh novykh vyklykiv?* (2018). Kyiv: National Institute for Strategic Studies. 20 p. [in Ukrainian].
3. *V osnovi proektu Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku do 2027 roku znakhodytsia liudyna, yii potreby ta mozhlyvosti dlia rozvytku.* (2019). URL : <https://www.kmu.gov.ua/news/v-osnovi-proektu-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-do-2027-roku-znahoditsya-lyudina-yiyi-potrebi-ta-mozhlyvosti-dlya-rozvitku-dmitro-zhivickij> [in Ukrainian].
4. *Sim vyklykiv dlia novoho etapu detsentralizatsii.* (2020). URL : https://glavcom.ua/columns/galilo_yaroslav/sim-viklikiv-dlya-novogo-etapu-decentralizaciji-541880. Html [in Ukrainian].
5. *Zmist, pryntsyppy ta meta reformy z detsentralizatsii.* (2019). Kyiv: [b. v.]. 40 p. [in Ukrainian].
6. Serohin, M., Sharov, Yu., Borodin, Ye., Honcharuk, N. (2016). *Upravlinnia stratehichnym rozvytkom obiednanykh terytorialnykh hromad: innovatsiini pidkhody ta instrumenty.* Dnipropetrovsk: DRIPANAPA. 276 p. [in Ukrainian].

7. Zakharchenko, V. I. (2020). *Problemni pytannia formuvannia stratehii rozvytku terytorialnykh hromad*. URL : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2019-3/doc/2/2-13.pdf> [in Ukrainian].
8. Hural, P. (2019). *Detsentralizatsiia publichnoi vlady i zmitsnennia munitsypalnoi ekonomiky*, Detsentralizatsiia publichnoi vlady v Ukraini: zdobutky, problemy ta perspektyvy, Proceedings of the All-Ukrainian Scientific and Practical Conference. Lviv: LRIPA NAPA. pp. 53-60 [in Ukrainian].
9. Bezzubenko, B. I. (2015). *Rozvytok derzhavnykh mekhanizmiv stratehichnoho planuvannia terytorii v umovakh detsentralizatsii*. URL : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02\(14\)/7.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02(14)/7.pdf) [in Ukrainian].
10. Zhalilo, Ya. A., Shevchenko, O. V., Romanova, V. V. et al. (2019). *Detsentralizatsiia vlady: poriadok dennyi na serednostrokovu perspektyvu*. Kyiv: NISD. 115 p. [in Ukrainian].
11. *Hromadska model samovriaduvannia v Ukraini*. (2019). Kherson: Knyzhkove vydavnytstvo FOP Vyshemyrskyi B. C. 708 p. [in Ukrainian].
12. Zhalilo, Ya. A., Shevchenko, O. V., Romanova, V. V. et al. (2019). *Detsentralizatsiia vlady: poriadok dennyi na serednostrokovu perspektyvu...* 38 p.
13. *Detsentralizatsiia vlady: yak zberehty uspishnist v umovakh novykh vykyktiv? ...* 20 p.
14. Zhalilo, Ya. A., Shevchenko, O. V., Romanova, V. V. et al. (2019). *Detsentralizatsiia vlady: poriadok dennyi na serednostrokovu perspektyvu...* 16 p.
15. *Shchodo rehlamentatsii vnutrishnoho administratyvno-terytorialnoho podilu mist u vitshyznianomu zakonodavstvi*. (2020). URL : <http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/AZ-ATP-m-st-d8e24.pdf> [in Ukrainian].
16. Vysnovok Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za zvernenniam Verkhovnoi Rady Ukrainy pro nadannia vysnovku shchodo vidpovidnosti zakonoproektu pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy shchodo detsentralizatsii vlady vymoham statei 157 i 158 Konstytutsii Ukrainy. № 2-v. (2015). URL : http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/KS15036.html [in Ukrainian].
17. Zhalilo, Ya. A., Shevchenko, O. V., Romanova, V. V. et al. (2019). *Detsentralizatsiia vlady: poriadok dennyi na serednostrokovu perspektyvu...* 43 p.
18. *Formuvannia obiednanykh terytorialnykh hromad: stan, problemni pytannia ta shliakhy yikh vyrishennia*. (2020). URL : https://niss.gov.ua/sites/default/files/2017-07/terutor_gromad-86ead.pdf [in Ukrainian].
19. Khomaiko, K. O., Bielska, T. V. *Realii obiednanykh terytorialnykh hromad*. (2020). URL : http://eprints.kname.edu.ua/50967/1/ilovepdf_com-66-69.pdf [in Ukrainian].
20. *Formuvannia obiednanykh terytorialnykh hromad...*
21. Lazutina, L. O. (2020). *Perspektyvy biudzhetnoho zabezpechennia rozvytku obiednanykh terytorialnykh hromad*. URL : <http://ndi-fp.nusta.com.ua/thesis/663/> [in Ukrainian].
22. Sirenko, K. Yu. (2018). Problemni aspekty stratehichnoho y operatyvnoho karakteru obiednanykh terytorialnykh hromad. *Ekonomika i suspilstvo*, № 19, pp. 225-229 [in Ukrainian].
23. Vartsaba, V. I., Mulesa, E. V. (2018). Realizatsiia finansovoi detsentralizatsii: vykyky ta dosiahnennia hromad. *Hroshi, finansy i kredyt*, № 28-2, pp. 92-96 [in Ukrainian].
24. Olyfrenko, Yu. I. (2017). Udoskonalennia mekhanizmu vidpovidalnosti mistsevykh hromad za blahopoluchchia ta bezpeku ditei. *Publichne administruvannia: naukovyi doslidzhennia ta rozvytok*, № 2 (4), pp. 98-104 [in Ukrainian].

25. Rusnak, A. V., Alieshchenko, L. O. (2018). Perspektyvy formuvannia finansovykh resursiv obiednanykh terytorialnykh hromad. *Ahrosvit*, № 6, pp. 22-27 [in Ukrainian].

26. *Formuvannia obiednanykh terytorialnykh hromad...*

Paper submitted: 30.06.2020

Paper accepted: 07.09.2020

Цитування: Блажівська М. А. Проблемні аспекти процесу впровадження публічних механізмів розвитку територіальних громад // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Вип. 3(64): у 2 ч. Ч. 1 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2020. С. 93—106. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.64.2020.217608>).

Citation: Blazhivska, M. A. (2020). Problemnii aspekti protsesu vprovadzhennia publichnykh mekhanizmiv rozvytku terytorialnykh hromad. *Efficiency of Public Administration*, Issue 3(64), pp. 93-106. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.64.2020.217608>).