

УДК 352:332.021.8

Баран Марія Петрівна

доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування
Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу,
кандидат наук з державного управління, доцент

МЕХАНІЗМИ ПОДОЛАННЯ ОПОРУ ДОБРОВІЛЬНОМУ ОБ'ЄДНАННЮ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Анотація. У статті виокремлено та схарактеризовано нормативно-правовий, фінансовий, організаційно-інституційний та інформаційний механізми подолання опору змінам, які супроводжують процес добровільного об'єднання територіальних громад.

Ключові слова: децентралізація, механізми подолання опору, добровільне об'єднання територіальних громад.

Баран М. П. Механизмы преодоления сопротивления добровольному объединению территориальных общин

Аннотация. В статье выделены и охарактеризованы нормативно-правовой, финансовый, организационно-институциональный и информационный механизмы преодоления сопротивления изменениям, которые сопровождают процесс добровольного объединения территориальных общин.

Ключевые слова: децентрализация, механизмы преодоления сопротивления, добровольное объединение территориальных общин.

Baran M. P. The mechanisms to overcome the resistance to voluntary association of territorial communities

Annotatin. The article singles out and specifies statutory and regulatory, financial, institutional, managerial and informational mechanisms to overcome the public resistance to the changes entailed by the process of voluntary association of territorial communities.

Keywords: decentralization, mechanisms to overcome the public resistance, voluntary association of territorial communities.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Досягнення основної мети України – стати повноправним членом Європейського Союзу – неможливе без упровадження реформи децентралізації. Децентралізація влади є гарантом досягнення таких основних завдань реформи:

- забезпечення доступності та якості публічних послуг;
- досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади;
- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення

доступності та належної якості публічних послуг, що надаються такими органами;

– створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень [1].

Тривалий процес змін у нашій державі нашоуухується на опір. Останні трагічні події, які супроводжували зміни до Конституції, ще раз переконують, що важливою умовою ефективного впровадження будь-яких реформ є досконале володіння мистецтвом подолання опору.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зазначити, що дослідження питань управління змінами, подолання опору в підприємствах, установах й організаціях привертали увагу значної частини українських науковців (О. Виноградова, Г. Осовська, О. Осовський, В. Петренко, І. Петрова, В. Печенізький, В. Поліщук, А. Серіков, Н. Тарнавська, Ю. Шаров та ін.).

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Питання регулювання та управління змінами й виокремлення механізмів подолання опору, спричиненого такими змінами, у межах територіальної громади є недостатньо дослідженими, оскільки впродовж кількох десятиліть мешканців територіальних громад України не торкалися перетворення такого масштабу, які несе з собою реформа децентралізації.

Формування цілей статті. Метою статті є виокремлення та характеристика механізмів подолання опору змінам, що супроводжують процес добровільного об'єднання територіальних громад.

Виклад основного матеріалу. Загальновідомими є основні переваги добровільного об'єднання територіальних громад – фінансова їх автономія; розширення переліку власних повноважень; наближення центру надання послуг до людей та підвищення їх якості; можливість вибрати старостою управлінця-лідера, який дбатиме про людей, розвиватиме потенціал громади та ін. Проте навіть такі суттєві переваги породжують опір процесу об'єднання.

Зазначимо, що опір змінам – це звичайна людська реакція, неминуче явище, причинами якого в ситуації з добровільним об'єднанням можуть бути: дрібновласницький інтерес людей, які зараз перебувають при владі, а після добровільного об'єднання можуть її втратити; незрозуміння і дефіцит довіри до чинних представників органів влади та місцевого самоврядування; однобоке оцінювання процесу добровільного об'єднання територіальних громад; небажання змін; морально-психологічний тиск осіб, зацікавлених у зриві реформи; втома від змін; попередній невдалий досвід змін тощо.

Процес добровільного об'єднання територіальних громад ще впродовж кількох років, на нашу думку, супроводжуватиметься опором, оскільки відбуватимуться постійні зміни, спричинені реформою децентралізації. На рис. 1 ми умовно відобразили етапи створення спроможних громад та окремі механізми, комплексне застосування яких сприятиме ефективному подоланню опору добровільному об'єднанню територіальних громад та забезпечить своєчасність і результативність впровадження реформи.

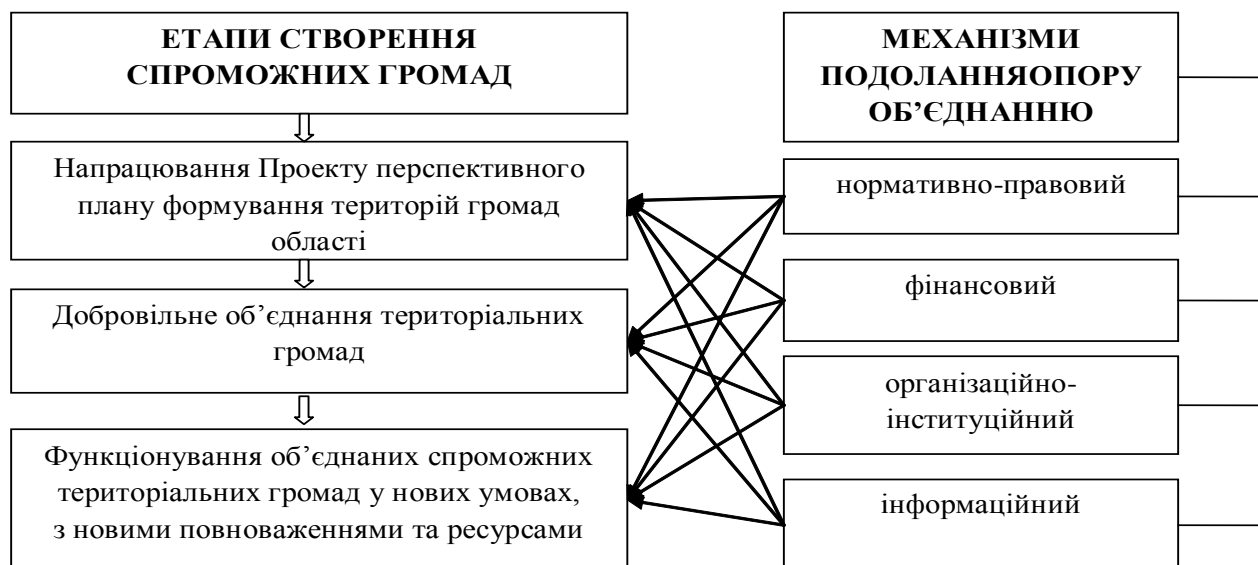


Рис. 1. Етапи створення спроможних громад і механізми подолання опору об'єднанню жителів громади

Коротко зупинимося на аналізі кожного механізму. Варто зазначити, що зазначені нами механізми потребують термінового вдосконалення та комплексного впровадження. Слід також наголосити на важливості усунення проблемних, дискусійних аспектів і неточностей у застосуванні кожного з механізмів, які тією чи іншою мірою присутні на всіх етапах створення територіальних громад. Уважаємо за потрібне звернути увагу, що зміни такого масштабу, які несе реформа децентралізації, не мають містити акцентів, що визначаються суперечливим характером, дискредитують основні цінності реформи, породжують невизначеність, яка стає фундаментом значного опору добровільному об'єднанню територіальних громад.

1. *Нормативно-правовий механізм.* Нормативно-правове забезпечення реформи децентралізації містить низку положень, які викликають систематичні деструктивні дискусії та сповільнюють процес добровільного об'єднання територіальних громад.

Наведемо окремі дискусійні положення нормативно-правових актів:

- у Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [2] вживається термін *місцевий референдум* за відсутності Закону України «Про місцевий референдум». До сьогодні мешканці не можуть «підтримувати добровільне об'єднання територіальних громад на місцевому референдумі», як викладено в чинному Законі. Такі правові неузгодженості ставлять під сумнів якість усього Закону;

- окрему публікацію можна присвятити відповідності проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад Конституції. Відомо, що зміни до Конституції України в частині децентралізації ще не ухвалено;

- ще потребують узгодження питання щодо системи адміністративно-територіального устрою України, яку складають «...міста, ... селища і села» [3]. Не менш дивним, на нашу думку, є оперування на державному рівні поняттям «селище міського типу», яке суперечить чинній Конституції, проте відповідає

Указу Президії Верховної Ради Української РСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» [4];

- дискусійними є призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови у громадах тих областей, проекти перспективних планів яких ще не затверджено Кабінетом Міністрів України. Зважаючи на тернистість шляху формування проектів перспективних планів, існуватимуть громади, що не відповідають вимогам Методики формування спроможних територіальних громад, а отже не можуть бути затверджені Кабінетом Міністрів. Зауважимо, що перші вибори в цих громадах можуть проходити вже 25 жовтня 2015 р.

Окремо слід зазначити, що належного нормативно-правового супроводу потребують новостворені об'єднані громади. Такий супровід має включати алгоритм створення та функціонування об'єднаної територіальної громади як юридичної особи публічного права; процедуру зміни базової документації жителів об'єднаної територіальної громади; спосіб і порядок реєстрації актів цивільного стану в новоствореній громаді; порядок повернення територіальній громаді земель за межами населених пунктів; правомірний та ефективний спосіб отримання достовірної інформації про майно мешканців територіальної громади; нормативні вимоги до приміщень, у яких розміщуватимуться органи ради територіальної громади та підрозділи державних органів у громадах, перелік і спосіб отримання належного технічного та програмного забезпечення; централізоване рішення про зобов'язання обласних управлінь державних органів оперативно передавати повноваження органам об'єднаної громади з метою забезпечення їх життєдіяльності тощо.

Оперативним має бути видання нормативно-правового акта, яким можна буде регулювати будь-які відносини в новоствореній об'єднаній територіальній громаді. Після виборів 25 жовтня 2015 року в Україні вже існуватиме 159 об'єднаних територіальних громад, мешканці яких мають зажити по-новому, не втрачаючи, як передбачено Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», якості отриманих послуг.

2. *Фінансово-економічний механізм.* У Європейській хартії місцевого самоврядування (стаття 3. Концепція місцевого самоврядування), ратифікованої Україною 1997 р., зазначено, що «Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» [5]. Конституцією України (розділ XI. Місцеве самоврядування, статті 140-146) закріплено право територіальної громади на місцеве самоврядування, що впродовж практично 20 років так і не було підкріплено спроможністю, наявністю достатньої матеріально-фінансової бази та реальних можливостей для функціонування й розвитку територіальної громади [3]. Сьогодні неспроможними, дотаційними більш ніж на 70 % є 5419 бюджетів місцевого самоврядування, за рахунок коштів державного бюджету на 90 % утримуються 483 територіальні громади [1].

З прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [2] уперше жителі територіальних громад отримали закріплене в Європейській хартії місцевого самоврядування *право та спроможність* здійснювати місцеве самоврядування у власних інтересах. З 1 січня 2015 року до Бюджетного кодексу України внесено низку змін, що стали основою для стимулювання громад до об'єднання та посилення їх спроможності шляхом установлення механізму переходу об'єднаних територіальних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Новостворені громади отримують 60 % податку на доходи фізичних осіб; 25 % екологічного податку; акцизний податок; єдиний податок; податок на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності; податок на майно та ін. Детальний перелік податкових і неподаткових надходжень місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад викладено у ст.ст. 64, 69-1, 71 Бюджетного кодексу України [6].

На посилення інфраструктурної спроможності об'єднаної територіальної громади спрямовано також постанови Кабінету Міністрів України «Питання

використання у 2015 році коштів державного фонду регіонального розвитку» [7], «Деякі питання державного фонду регіонального розвитку» [8].

Незважаючи на зазначений перелік фінансового стимулювання, у жителів та керівників потенційних об'єднаних територіальних громад виникають сумніви: чи справді кошти надходять до бюджету громади саме в задекларованих розмірах упродовж періоду (не менше 3-5 років), достатнього для стабілізації та розвитку життя в об'єднаній громаді? Жителів громади цікавить відповідь на питання: чи не передумає держава і чи не залишить їх, наприклад, через рік біля «розбитого корита»; чи достатньою буде ця підтримка, щоб громада почала функціонувати самостійно. Віддаленість ефекту від фінансової підтримки громади породжує сумніви щодо надійності такого роду підтримки й ефективності функціонування для об'єднаної громади фінансового механізму загалом.

Принагідно зазначимо, що в Естонії, наприклад, від 2004 року діє Закон «Про підтримку добровільного об'єднання», а також передбачено спеціальний грант у разі об'єднання територіальних одиниць: «кожна одиниця отримує 50 євро на особу; мінімальний фонд на нову об'єднану одиницю становить 150 000 євро, а максимальний – 400 000 євро; розмір фонду розраховується від кількості населення в підпорядкованій одиниці, що бере участь в об'єднанні, і сумується як грант для нової одиниці; грант на об'єднання виплачується наприкінці року, у якому було завершено об'єднання; колишні мери отримують компенсацію, якщо їх звільняють після об'єднання; нова одиниця місцевого самоврядування може вільно розпоряджатися цим грантом» [9].

3. Організаційно-інституційний механізм. Відомо, що децентралізація владних повноважень відбудеться у 22 галузях і сферах. До компетенції громад входить дошкільна, початкова та середня освіта; первинна та профілактична медицина; житлово-комунальне господарство; ветеринарна допомога; культура та відпочинок; туризм і спорт; соціальна допомога; планування та регулювання будівництва; дороги та організація дорожнього руху; місцевий громадський транспорт; центри надання адміністративних послуг; благоустрій території;

утримання кладовищ; збереження навколишнього середовища; землеустрій, землевідведення, земельний кадастр; пожежогашіння; громадський порядок; управління комунальним майном громади; місцевий архів та інші питання місцевого значення.

Закономірними та такими, які залишилися без чіткої відповіді, є питання про модель структури нових органів та алгоритм передання повноважень до нової системи надання послуг у новоствореній громаді; порядок забезпечення нових установ кваліфікованим кадровим потенціалом; шляхи уникнення безробіття, пов'язаного зі скороченням посад у відповідних рада населених пунктів, що ввійшли до складу об'єднаної територіальної громади; спосіб отримання державних стандартів якості медичних, освітніх, адміністративних, соціальних та інших послуг, що надаються населенню.

Зазначені та інші проблемні питання організаційного характеру породжують невизначеність, яка підсилює супротив добровільному об'єднанню територіальних громад, тому невідкладним (до закінчення виборів) є вдосконалення організаційно-інституційного механізму подолання опору добровільному об'єднанню територіальних громад.

4. Інформаційний механізм. На державному рівні забезпечено доволі активну інформаційно-роз'яснювальну кампанію щодо визначення мети, завдань і перспектив добровільного об'єднання територіальних громад. Інформативними, на наш погляд, є такі інтернет-ресурси, як сайт «Децентралізація влади» [10], портал «Національна рада реформ» [11]; сайт Всеукраїнської Асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» [12] та деякі інші.

Проте варто зазначити, що інформація з інтернет-джерел, яка є різновекторною щодо висвітлення суті децентралізації й добровільного об'єднання територіальних громад і придатною для формування власних, а не нав'язаних ззовні висновків, не є доступною кожному громадянину України, особливо жителю сільської місцевості.

У теле- та радіопередачах, публікаціях у ЗМІ не завжди переконливо, доступно та кожному жителю доносилася інформація про основні ідеї добровільного об'єднання територіальних громад, що породжувало значний опір цьому процесу.

Недостатньою, на наш погляд, є проведена робота з недопущення поширення інформації, що дискредитувала основні ідеї та цілі децентралізації та породжувала міфи довкола процесу добровільного об'єднання територіальних громад. Вчасно не ліквідовано шляхом ведення актуальної інформаційно-просвітницької кампанії, спрямованої на кожного жителя територіальної громади, міфи про те, що децентралізація та федералізація – тотожні терміни; що посилення влади на місцях породжуватиме сепаратизм; що реформа не враховує регіональних особливостей; що в процесі об'єднання змінюватиметься статус територіальних громад; що разом із закриттям сільської ради зникатимуть села; що систематично закриватимуться школи та ФАПи; що реформа спричинить безробіття, породжували і продовжують породжувати опір децентралізації загалом та добровільному об'єднанню територіальних громад зокрема.

Висновки з даного дослідження. З метою подолання опору добровільному об'єднанню територіальних громад пропонуємо до закінчення місцевих виборів 25 жовтня 2015 року ліквідувати дискусійні положення чинних нормативно-правових актів і своєчасно застосовувати нормативно-правову та організаційну підтримку об'єднаних громад; забезпечити комплексне функціонування вдосконалених нормативно-правового, фінансового, організаційно-інституційного та інформаційного механізмів супроводу реформи; систематично проводити активну інформаційно-просвітницьку, роз'яснювальну та експертно-консультативну роботу, спрямовану на збільшення кількості свідомих прихильників децентралізації; започаткувати неперервну трансляцію шляхом застосування різноманітних методів поширення інформації позитивних практик функціонування об'єднаних територіальних громад в Україні.

Перспективи подальших розвідок. Метою наших дальших досліджень є висвітлення стану та результатів інформаційно-просвітницької, організаційної, методичної та фінансової підтримки державою добровільного об'єднання територіальних громад.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс] / Верховна Рада України: офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
2. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України: офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] / Верховна Рада України: офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
4. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР: Указу Президії Верховної Ради Української РСР від 12.03.1981 № 1654-Х [Електронний ресурс] / Верховна Рада України: офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1654-10>
5. Європейська Хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15.10.1985 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України: офіційний веб-портал. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036
6. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс] / Верховна Рада України: офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
7. Питання використання у 2015 році коштів державного фонду регіонального розвитку: постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 195 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України: офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/195-2015-%D0%BF>
8. Деякі питання державного фонду регіонального розвитку: постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 196 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України: офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/196-2015-%D0%BF>
9. Ткачук А. Ф. Естонія: місьцеве самоврядування. Робочі записки / Анатолій Ткачук. – К. : ІКЦ "Легальний статус", 2014. – 48 с.
10. Реформа децентралізації влади [Електронний ресурс] / Офіційний сайт реформи. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/>
11. Національна рада реформ [Електронний ресурс] / Портал reforms.in.ua. – Режим доступу: <http://reforms.in.ua/>
12. Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування "Асоціація міст України" [Електронний ресурс] / Сайт Асоціації міст України спільними зусиллями. – Режим доступу: <http://auc.org.ua/>

Statement of the problem. The process of voluntary association of territorial communities is accompanied by the resistance of its key actors (community members, the authorities, public and private salaried workers and employers)

Urgency. The relevance of the issue under study is conditioned by the urgent necessity to complete the decentralization reform by implementing the mechanisms that can assist in overcoming the resistance to voluntary association of territorial communities.

The purpose of the article – to single out and to specify the mechanisms (statutory and regulatory, financial, institutional, managerial and informational) that will help to overcome the natural public resistance to the changes entailed by the process of voluntary association of territorial communities.

Our task was to study – to explain the nature and the effect of statutory and regulatory, financial, institutional, managerial and informational mechanisms to fight the resistance to changes at different stages of the formation of capable territorial communities. The study also intends to formulate some recommendations on integrated implementation of the above-mentioned mechanisms to fight the resistance to voluntary association of territorial communities.

Summary. Formation of capable territorial communities and effective local government within integrated territorial communities makes the basis for developing the democracy in Ukraine. That is why the primary task for those engaged in the process of reforms is to overcome the public resistance to the voluntary association of territorial communities.

Conclusions and outcomes. The authors suggest clarifying all the disputable aspects of the effective laws and regulations before the local elections of October the 25th, 2015 to effectively fight the resistance to the voluntary association of territorial communities. We also underline the necessity in timely statutory and regulatory, managerial and institutional support of associated communities. The issue of complex functioning of statutory and regulatory, financial, institutional, managerial and informational mechanisms to support the reforms becomes the matter of urgency.