

УДК 332

Є.М. АХРОМКІН, д-р екон. наук, професор,
завідувач кафедри економічної теорії та загальної економічної підготовки
Житомирський державний технологічний університет

О.А. БУРБЕЛО, д-р екон. наук, професор, радник ректора
Східноукраїнський національний університет
імені Володимира Даля, м. Северодонецьк

А.С. АЛЕКСЄЄВ, економіст,
Луганська філія Інституту економіко-правових досліджень
НАН України, м. Северодонецьк

Д.В. ЗАБЛОДСЬКА, аспірант
Інститут економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ

ЕКОНОМІКО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТРАТЕГІЧНОГО РОЗВИТКУ НОВОУТВОРЕНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ДО ОБГОВОРЕННЯ

Ключові слова: новоутворені територіальні громади, стратегічний розвиток, економіко-правове забезпечення.

Обґрунтовано доцільність виконання науково-практичного дослідження розвитку економіко-правового забезпечення стратегічного розвитку новоутворених територіальних громад. Визначено сучасні практичні проблеми створення та розвитку новоутворених територіальних громад, основні наукові завдання, які потрібно вирішити, та результати, що будуть отримані.

Вступ. Процес децентралізації влади, що розпочався в Україні 2014 р., призвів до створення у 2015 р. об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Спроможні громади повинні стати базовим елементом ефективної системи влади в Україні. На етапі створення ОТГ стикнулися з багатьма викликами, серед яких: відсутність усталених пріоритетів забезпечення надання базових послуг мешканцям ОТГ. Кожен орган місцевого самоврядування, який увійшов до складу ОТГ, до об'єднання мав власні пріоритети розвитку та власну систему цінностей щодо управління ресурсами. Після об'єднання ці пріоритети, очевидно, варто переглянути і напрацювати підходи до управління «об'єднаними» ресурсами; потреба ефективного управління новими земельними, бюджетними ресурсами, які стали доступними для ОТГ і можуть бути використані для розвитку; збільшення кількості зацікавлених сторін, з якими потрібно узгоджувати рішення у межах ОТГ. У більш ширшому контексті громада повинна ефективно відповідати зовнішнім викликам, таким як глобалізація економіки, підвищення мобільності трудових ресурсів та пов'язаний із цим ріст безробіття, посилення міжнародної конкуренції за інвестиції та розвиткові ресурси. Відповіддю на ці та деякі інші виклики може стати перспективне (середньо- та довгострокове) планування ОТГ. Проте стратегічне планування не може бути повноцінно засто-

© Є.М. АХРОМКІН,
О.А. БУРБЕЛО,
А.С. АЛЕКСЄЄВ,
Д.В. ЗАБЛОДСЬКА, 2016

сованим до розвитку ОТГ в Україні, оскільки у новостворюваних ОТГ, умовно кажучи, відсутня «історія». Тобто неможливо відстежити поведінку територіальної громади як територіальної соціально-економічної системи за попередні періоди. Період ідентифікації базових умов, які матимуть суттєвий вплив на подальшу суб'єктність ОТГ, триватиме упродовж 2016—2018 рр., а однією з ознак стратегічності розвитку є довгостроковий термін планування. Тому у період становлення доцільною є розробка середньострокового (на 3—5 років) стратегічного плану розвитку ОТГ. Надалі, коли будуть визначені базові умови функціонування ОТГ, можна буде розробляти стратегічні (довгострокові) плани розвитку ОТГ. Залучення широкого кола громадян до створення середньо- та довгострокового плану розвитку ОТГ дозволяє, окрім вирішення нагальних проблем громади, ідентифікувати та знайти прийнятні шляхи усунення цих проблем, забезпечити налагодження діалогу між громадськістю та владою. При цьому однією з основних складових процесу планування є обов'язкова участь у ньому всіх активних та зацікавлених представників громади. Розроблена таким чином стратегія відображає інтереси усіх громадян, а тому сприймається громадою як «своя». Створений разом із громадою Стратегічний план незалежно від особистісних якостей керівників або політичної ситуації спрямовується на покращення стандартів життя, зміцнення місцевої демократії, виховання соціально активних громадян — патріотів своєї громади. Економіко-правове забезпечення стратегічного розвитку новостворених територіальних громад сприятиме активній участі усіх зацікавлених і компетентних осіб у процесі стратегічного планування та реалізації планів розвитку відповідно до їхніх інтересів і можливостей.

Оцінюючи сучасні практичні проблеми створення та розвитку новостворених територіальних громад, потрібно зазначити, що сучасне законодавство стосується тільки юридичних аспектів цього питання. Водночас економічні аспекти залишаються малодослідженими, а також зовсім не торкаються питань стратегічного розвитку. Як свідчить практика, у багатьох новостворених територіальних громад виникли питання щодо подальшого стратегічного розвитку у зв'язку зі Стратегією розвитку регіо-

ну на період до 2020 року. У зв'язку з цим, економіко-правове забезпечення стратегічного розвитку новостворених територіальних громад постає дуже актуальним та своєчасним, виникає нагальна потреба у його розвитку та розробці нормативно-правових документів локального характеру у вигляді субстратегій розвитку новостворених територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень. Колектив Інституту економіко-правових досліджень (ІЕПД) НАН України має багато теоретичних і методичних напрацювань з розробки стратегії розвитку регіону. Перелік робіт, який запропоновано з нової теми, становить їх логічне продовження та розвиток. За останні роки науковцями ІЕПД НАН України підготовлено низку науково-методичних положень, покликаних відповідно обґрунтувати формування економіко-правового забезпечення стратегічного розвитку територій [1—5]. Проте питання економіко-правового забезпечення стратегічного розвитку новостворених територіальних громад не досліджуються. Отже, у розробників цієї практичної науково-дослідної теми є окреме поле для наукового пошуку і реалізації задуманого.

Метою статті є обґрунтування доцільності економіко-правових положень щодо забезпечення стратегічного розвитку новостворених територіальних громад.

Результати досліджень. Україна розпочала реформу із періоду добровільного об'єднання громад — ДОГ. В Україні нині існує 11338 сільських, селищних та міських рад. Звісно, немало з них охоплюють ще й по кілька сіл. Унаслідок адміністративно-територіальної реформи очікується, що має утворитися близько 1500 спроможних громад. Спроможних — у широкому, комплексному розумінні цього поняття, яке включає ресурсний потенціал та високі рівень і якість життя громадян, надання їм переважної більшості послуг як місцевого самоврядування, так і від державної влади. Для утворення спроможних громад та консолідації їхніх ресурсів для вирішення місцевих проблем протягом першого періоду реформи було ухвалено закони: про співробітництво територіальних громад; про добровільне об'єднання територіальних громад; про зміни до Бюджетного кодексу; про зміни до Податкового кодексу.

Закон «Про співробітництво територіальних громад» створив умови для запроваджен-

ня в Україні п'яти юридичних форм співробітництва, що стало особливо актуальним для громад після початку реального процесу децентралізації, коли важливі повноваження органів виконавчої влади передаються місцевому самоврядуванню за умови, що воно може реалізовувати ці повноваження. Наприклад, передача повноважень від Державної архітектурно-будівельної інспекції органу місцевого самоврядування потребує створення останніми власного бюро, де має працювати сертифікований архітектор. Більшість сільських громад не спроможні створити та утримувати таке бюро (службу), але вони можуть створити його в рамках співробітництва. Закон «Про добровільне об'єднання громад» став фактично головним інструментом реформи, оскільки саме він закладає вимоги щодо порядку ДОГ. Завдяки цьому закону сьогодні в Україні уже створено 159 нових об'єднаних громад, у яких призначено вибори. За півроку в Україні об'єдналось понад 7 % усіх територіальних громад, що є безсумнівним рекордом серед усіх європейських держав, де тривав період добровільного об'єднання. Крім того, розвивались юридичні питання, пов'язані з процедурою реорганізації органів місцевого самоврядування (ОМС) після добровільного об'єднання територіальних громад, питання трудового законодавства, кадрової роботи та проходження служби в ОМС, питання у сфері бюджетного процесу та бухгалтерського обліку, які постають перед ОМС ОТГ, питання щодо інвентаризації майна органів місцевого самоврядування, що об'єднуються, питання, пов'язані із здійсненням процедур державних закупівель у ОМС ОТГ та підприємств, установах, організаціях. Однак питання стратегічного розвитку новоутворених територіальних громад потребують особливої уваги з боку науки і практики. У цьому напрямі заслуговує на особливу увагу Методологія стратегічного планування розвитку ОТГ в Україні, яка була розроблена експертами програми ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні» (ППРРУ). Методологія інтегрує ключові аспекти життєдіяльності і розвитку: економічні, соціальні та екологічні, підтримуючи їхню взаємодію. Методологія сприяє активній участі усіх зацікавлених і компетентних осіб у процесі стратегічного планування та реалізації

планів розвитку відповідно до їхніх інтересів і можливостей.

Дослідження історії впровадження реформи місцевого самоврядування в Польщі, досвіду реформ адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Данії та Швеції, форми участі громадян у місцевому самоврядуванні Грузії дозволили встановити, що кожна країна має свої особливості проведення реформ з децентралізації та формування спроможної об'єднаної територіальної громади. Наприклад, у Кременській міській раді Луганського регіону відбувся семінар «Бюджетна спроможність потенційної Кременської об'єднаної територіальної громади: формування бюджету». Даний захід відбувся в рамках проекту: «Експертний супровід проведення реформи місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад в Україні» Луганського регіонального відділення Асоціації міст України, який здійснюють в рамках програми ЄС «Підтримка реформи місцевого самоврядування в Україні», що реалізується Інститутом громадянського суспільства в партнерстві з Фондом Східна Європа і фінансується Європейським Союзом. За результатами розрахунків встановлено, що Кременська об'єднана територіальна громада є спроможною та в результаті об'єднання можливе збільшення її бюджету.

Серед вітчизняних науковців і практиків також існує розуміння необхідності виконання дослідження формування економіко-правового забезпечення стратегічного розвитку новоутворених територіальних громад. Оскільки публікації, в яких розглядаються питання теорії, методології та практики, підготовлено за участі міжнародних донорів.

Для досягнення визначеної мети передбачено вирішення таких наукових завдань:

- узагальнити нормативно-правове забезпечення розвитку новоутворених територіальних громад;
- виконати моніторинг створення та функціонування об'єднаних територіальних громад у регіонах України (пріоритет — Луганська область);
- дослідити результати підтримки об'єднаних територіальних громад міжнародними донорами; розробити дорожню карту стратегічного розвитку новоутворених територіальних громад;

- визначити основні індикатори стратегічного розвитку новоутворених територіальних громад; підготувати методику розробки стратегії розвитку і стратегічного плану розвитку новоутворених територіальних громад у зв'язку зі Стратегією розвитку регіону на період до 2020 року;

- розробити макети стратегії розвитку і стратегічного плану розвитку новоутворених територіальних громад у зв'язку зі Стратегією розвитку регіону на період до 2020 року;

- розробити нові правові акти локального характеру щодо розвитку новоутворених територіальних громад у зв'язку із реалізацією Стратегії розвитку регіону на період до 2020 року.

Вирішення зазначених наукових завдань, підготовка та використання вказаних матеріалів дозволять сформуванню економіко-правового забезпечення стратегічного розвитку новоутворених територіальних громад.

Розробка та реалізація економіко-правового забезпечення стратегічного розвитку новоутворених територіальних громад дозволить таким громадам сформувати ефективне місцеве самоврядування та територіальну організацію влади задля створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Буде сприяти: місцевому економічному розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва); розвитку місцевої інфраструктури, зокрема доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення; плануванню розвитку території громади; вирішенню питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель); благоустрою території; наданню житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, тепlopостачання і водовідведення, вивезення та утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності); організації пасажирських перевезень на території громади; утриманню вулиць і доріг у населених пунктах; громадській безпеці; управлінню закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти;

наданню соціальної допомоги через територіальні центри; наданню адміністративних послуг через центри надання таких послуг. За результатами виконаного дослідження передбачається розробити комплекс економічних та правових положень щодо стратегічного розвитку новоутворених територіальних громад в регіонах України. Як результат науково-дослідної роботи очікуємо пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства шляхом розробки відповідних положень, науково-методичних рекомендацій щодо стратегічного розвитку новоутворених територіальних громад.

Результати дослідження будуть узагальнені в колективній монографії, наукових публікаціях, наукових доповідях і аналітичних записках, методичних рекомендаціях, які дозволять органам управління різного рівня готувати та реалізовувати відповідні управлінські рішення щодо стратегічного розвитку новоутворених територіальних громад, правові акти локального характеру щодо розвитку новоутворених територіальних громад у зв'язку з реалізацією Стратегії розвитку регіону на період до 2020 року.

Висновки. Формування економіко-правового забезпечення стратегічного розвитку новоутворених територіальних громад постає дуже актуальним та своєчасним, оскільки виникла нагальна потреба у підтримці новоутворених територіальних громад з боку науки задля їхнього практичного розвитку.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. *Заблодська І.В.* Моніторинг та оцінка реалізації стратегії економічного та соціального розвитку регіону / І.В. Заблодська, С.П. Дроботенко та ін. — Луганск : Ноулідж, 2012. — 160 с.
2. *Заблодська І.В.* Стратегія розвитку Луганської області : монографія / І.В. Заблодська, О.Ю. Кудріна. — Луганськ : Ноулідж, 2014 р. — 307 с.
3. *Заблодська І.В.* Стратегічний аспект розвитку Луганського регіону / І.В. Заблодська, Є.М. Ахромкін // Регіональна економіка в Україні: сучасний стан та шляхи активізації: [зб. наук. пр.] / НАН України, Ін-т регіональних досліджень. — Львів, 2014. — Вип. 3 (107). — С. 127—133.
4. *Заблодська І.В.* Стратегічний аспект ефективного використання енергетичного потенціалу Луганського регіону / І.В. Заблодська // Вісник Східноукраїнського нац. ун-ту імені Володимира Даля. — 2013. — № 16, Ч. 2. — С. 56—70.
5. *Заблодська І.В.* Регіональні ресурси: теорія та практика використання : монографія / І.В. Заблодська, Є.М. Ахромкін та ін.; Луганська філія Інституту економіко-правових досліджень. — Луганськ : Ноулідж, 2010. — 355 с.

REFERENCES

1. Zablods'ka I. V. and Drobotenko S.P. (2012), *Monitorynh ta otsinka realizatsii stratehii ekonomichnoho ta sotsial'noho rozvytku rehionu* [Monitoring and estimation of realization of strategy of economic and social development of region], Noulidzh, Luhansk, Ukraine.
2. Zablods'ka I.V. and Kudrina O.Yu. (2014), *Stratehiia rozvytku Luhans'koi oblasti: monohrafiia* [Strategy of development of the Luhansk area: monography], Noulidzh, Luhansk, Ukraine.
3. Zablods'ka I.V. and Akhromkin, Ye.M. (2014), Strategic aspect of development of the Luhansk region, *Rehional'na ekonomika v Ukraini: suchasnyj stan ta shliakhy aktyvizatsii*, vol. 3 (107), pp. 127-133.
4. Zablods'ka I. V. (2013), Strategic aspect of the effective use of power potential of the Lugansk region, *Visnyk Shkhydnoukrayins'koho nats. un-tu imeni Volodymyra Dalya*, vol. 16. part 2, pp. 56-70.
5. Zablods'ka, I.V. Akhromkin, Ye.M. Zubenko, O.A. and other (2010), *Rehional'ni resursy: teoriya ta praktyka vykorystannya* [Regional resources: theory and practice of the use], Noulidzh, Luhansk, Ukraine.

Надійшла 10.05.2016

Е.М. Ахромкин

Житомирский государственный
технологический университет

О.А. Бурбело

Восточноукраинский национальный университет
им. В. Даля, г. Северодонецк

А.С. Алексеев

Луганский филиал Института экономико-правовых
исследований НАН Украины, г. Северодонецк

Д.В. Заблодская

Институт Экономико-правовых исследований
НАН Украины, г. Киев

ЕКОНОМІКО-ПРАВОВЕ ОБЕСПЕЧЕННЯ
СТРАТЕГІЧЕСКОГО РОЗВИТКУ
ВНОВЬ СОЗДАНИХ ТЕРРИТОРИАЛЬНИХ
ОБЩИН: ДЛЯ ОБСУЖДЕНИЯ

Обоснована целесообразность проведения научно-практического исследования по развитию экономико-право-

вого обеспечения стратегического развития вновь образованных территориальных общин. Определены современные практические проблемы создания и развития новых территориальных общин, основные научные задачи, которые следует решить, и результаты, которые будут получены.

Ключевые слова: вновь созданные территориальные общины, стратегическое развитие, экономико-правовое обеспечение.

Е.М. Ахромкин

Zhytomyr State Technological University

О.А. Бурбело

Volodymyr Dahl East Ukrainian National University,

Severodonetsk

А.С. Алексеев

Luhansk Branch Institute of Economic
and Legal Researches of NAS of Ukraine, Severodonetsk

Д.В. Заблодская

Institute of Economic and Legal Researches
of NAS of Ukraine, Kyiv

ECONOMIC AND LEGAL
SUPPORTING OF STRATEGIC
DEVELOPMENT OF NEWLY FORMED
TERRITORIAL COMMUNITIES:
FOR DISCUSSION

In the article the expediency of carrying out the scientific and practical research on the economic and legal support development of the newly formed territorial communities strategic development is grounded. Determined the modern practical problems of creation and development of new local communities, the main scientific problems which should be solved and the results that will be obtained.

Key words: newly established territorial communities, strategic development, economic and legal maintenance.