

О. О. Хандій,

кандидат економічних наук,

ORCID 0000-0002-7926-9007,

Інститут економіки промисловості НАН України, м. Київ

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНОГО ТА ТРУДОВОГО ПОТЕНЦІАЛІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Постановка проблеми. Орієнтація на ефективне використання соціальних ресурсів, активізацію соціального та трудового потенціалів та їх розвиток в системі управління територіальними громадами пов'язана з досягненням основних завдань реформи децентралізації – створенням спроможних об'єднаних територіальних громад, підвищенням якості життя громадян та якісного рівня публічних послуг. Розвиток соціального та трудового потенціалів територіальних громад залежить від сформованості та дієвості інституційних механізмів державного управління соціальним розвитком регіонів та інституційних механізмів самоврядування і саморозвитку територіальних громад. У сукупності зазначені механізми являють собою інституційне забезпечення розвитку соціальних ресурсів певної території. Недооцінка ролі соціального та трудового потенціалів в системі соціально-економічного розвитку територіальних громад, несформованість та недосконалість правового й організаційно-економічного забезпечення участі населення в управлінні громадою знижують ефективність реформи децентралізації та не сприяють зростанню соціального капіталу і якості життя в громаді.

Аналіз публікацій за визначеною темою. Проблеми та можливості розвитку соціального та трудового потенціалу в умовах децентралізації влади є предметом вивчення науковців та фахівців з реформування місцевого самоврядування, державного управління та людського потенціалу. Автори робіт [1-2], досліджуючи вплив реформи місцевого самоврядування в Україні на формування та розвиток трудового потенціалу і місце й роль трудового і соціального потенціалу в розвитку територіальних громад, акцентують увагу на взаємозалежності та взаємообумовленості цих процесів. Питання формування системи інституційного забезпечення реалізації державної політики розвитку і використання трудового потенціалу, глобальні впливи, тенденції, проблеми використання соціальних ресурсів досліджуються в багатьох наукових працях [3-5 та ін.] переважно на національному та регіональному рівнях. Інституційне забезпечення розвитку соціального та трудового потенціалів територіальних громад має свої відмінності та особливості й залишається недостатньо розкритим напрямом дослідження.

Метою статті є дослідження інституційного забезпечення розвитку соціального та трудового по-

тенціалів територіальних громад, визначення форм та засобів їх активізації.

Виклад основного матеріалу статті. Інституційне забезпечення – це динамічний процес формування інституцій (правила, сформовані формальними та неформальними утвореннями суспільно-економічних формацій, які впливають на поведінку учасників ринку) й інститутів (організаційно оформлена система правил і норм), які консолідовано у формі організації (підприємства, інфраструктура, державні органи), закону (нормативно-правові акти) та функції-правила (ринок, ціноутворення, конкуренція, праця, власність, підприємництво) у процесі еволюції ринкового механізму [6]. Інституційне забезпечення будь-якої діяльності – це сукупність державних і недержавних інституцій та інститутів, які створюють правові та організаційно-економічні умови для запровадження і розвитку відповідної діяльності.

Правову основу інституційного забезпечення розвитку соціального та трудового потенціалів територіальних громад в Україні становлять:

– Основний Закон України – Конституція України та положення Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Україною в 1997 році та світові стандарти суспільних відносин;

– концептуальні загальнодержавні документи та Плани заходів (дій): Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади від 1 квітня 2014 року № 333-р, План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади від 22 вересня 2016 року № 688-р;

– закони України, які впроваджують реформу децентралізації: Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», закони про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України, Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Закон України «Про співробітництво територіальних громад», Закон України «Про засади державної регіональної політики», Пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг та ін.;

– закони України, які регулюють відносини в соціально-трудовій сфері: Кодекс законів про працю України, Закон України «Про державну службу», Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», Закон України «Про зайнятість на-

селення», Закон України «Про охорону праці», Закон України «Про оплату праці», Закон України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)», Закон України «Про пенсійне забезпечення» та ін.;

– нормативно-правове забезпечення, яке регулює розвиток громадянського суспільства: Закон України «Про органи самоорганізації населення», Закон України «Про професійні спілки та гарантії їх діяльності», Закон України «Про громадські об'єднання», Закон України «Про благодійну діяльність і благодійні організації», Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», Закон України «Про доступ до публічної інформації», Закон України «Про звернення громадян», Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні», яким затверджено Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки, Розпорядження КМУ «Про затвердження плану заходів на 2018 рік щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки»;

– нормативно-правові акти, видані міністерствами, комітетами, відомчими організаціями, які регулюють відносини в соціально-трудовій сфері, взаємодію інститутів громадянського суспільства з органами влади, зміни відносин в результаті реформи децентралізації;

– стратегічні та програмні загальнодержавні документи економічного і соціального розвитку: Стратегія сталого розвитку «Україна - 2020», Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, План роботи з виконання завдань Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2019 рік», загальнодержавні програми економічного, соціального розвитку;

– стратегічні та програмні документи економічного і соціального розвитку територіальних громад: Стратегії розвитку об'єднаних територіальних громад, плани (програми) соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад, місцеві програми розвитку;

– нормативно-правові акти, які видані органами місцевого самоврядування, керівниками підприємств і організацій об'єднаних територіальних громад.

Нормативно-правові документи систематизовані за сферами та рівнями регулювання відносин: за сферами соціально-трудових відносин, розвитку громадянського суспільства, реалізації реформи децентралізації на загальнодержавному та місцевому рівнях. Зазначені нормативно-правові акти та стратегічні, концептуальні і програмні документи регулюють суспільні відносини щодо забезпечення розвитку соціального та трудового потенціалів територіальних громад, визначають формальні правила та

норми взаємодії людей, юридично закріплені традиції та норми соціально-економічної поведінки.

Суттєвої шкоди процесам децентралізації наносить неприйняття значної кількості правових документів, які сприяють її становленню та розвитку. Серед визначеного правового поля відсутні закони України, які необхідні для розвитку соціального та трудового потенціалів територіальних громад та прискорення реформи децентралізації. Вони залишаються законопроектами, а саме:

– Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади),

– Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України;

– Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»;

– Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та наближення до громадян адміністративних послуг у сфері державної реєстрації актів цивільного стану;

– Проект Закону про гарантії свободи мирних зібрань;

– Проект Закону про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання.

На сьогодні також відсутнє законодавче забезпечення проведення референдумів як всеукраїнських, так і місцевих, які визначають права, відкривають можливості та закріплюють нову відповідальність безпосередньої участі громадян в управлінні державними та місцевими справами в Україні шляхом проведення референдуму в нових умовах децентралізації влади.

Законодавча неврегульованість нагальних питань, пов'язаних з реформою децентралізації, визначених у вищезазначених законопроектах, частково враховується іншими нормативно-правовими актами та окремими Положеннями чи статутами територіальних громад або інших суб'єктів, які беруть участь в процесі децентралізації, що впливає на виникнення відмінностей в процедурах, правах, можливостях та відповідальності членів громади в процесі її управління та розвитку.

Відповідно до статті 132 Конституції України до основних засад територіального устрою України належить єдність та цілісність державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованість і соціально-економічний розвиток регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Поєднання централізації і децентралізації для забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів відбувається відповідно до положень Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Концепції реформу-

вання місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні й інших нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування та регіонального розвитку.

Організаційні умови соціально-економічного розвитку територій в умовах децентралізації влади, забезпечення використання та розвитку соціальних ресурсів територіальної громади, в тому числі соціальної відповідальності бізнесу для реалізації конкретних завдань та проєктів, визначаються системою повноважень сільських, селищних, міських рад

та їх виконавчих органів Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» і статутами територіальних громад, делегуванням повноважень районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям.

Пропозиції з поєднання зусиль державних і недержавних інститутів та їх основні форми активізації соціального і трудового потенціалів громади відповідно до повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, визначених ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», подано в табл. 1.

Таблиця 1

Модернізація форм активізації соціального і трудового потенціалів громади відповідно до повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад

Статті Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»	Зміст окремих положень статей	Пропозиції щодо форм активізації соціального і трудового потенціалів громади
1	2	3
Ст. 27. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку	1) Підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування; 5) Попередній розгляд планів використання природних ресурсів місцевого значення на відповідній території, пропозицій щодо розміщення, спеціалізації та розвитку підприємств і організацій незалежно від форм власності, внесення у разі потреби до відповідних органів виконавчої влади пропозицій з цих питань	– Обговорення основних ризиків реалізації програм соціально-економічного та культурного розвитку територій з представниками громадських організацій в засобах масової інформації; – систематизація зауважень та пропозицій за окремими напрямками програм; – громадські ініціативи щодо важливості включення пропозицій в програми та плани
Ст. 30. Повноваження в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку	а) 2) ... розподіл та надання відповідно до законодавства житла, що належить до комунальної власності; ... вирішення питань щодо використання нежилых приміщень, будинків і споруд, що належать до комунальної власності; 3) ... надання допомоги власникам будинків (квартир) в їх обслуговуванні та ремонті; сприяння створенню об'єднань співвласників багатоквартирних будинків; 4) прийняття рішень про організацію громадських вбиралень, стоянок та майданчиків, здійснення контролю за їх діяльністю; 6) вирішення питань збирання, транспортування, утилізації та знешкодження побутових відходів, знешкодження та захоронення трупів тварин; 7) організація благоустрою, населених пунктів, залучення на договірних засадах з цією метою коштів, трудових і матеріально-технічних ресурсів підприємств, установ та органів;	– Контроль за виконанням законодавчих норм розподілу житла, що належить до комунальної власності; – систематизація пропозицій щодо використання нежилых приміщень громади на підґрунті пріоритетності в забезпеченні покращення життєдіяльності громади; – контроль за використанням нежилых приміщень; – створення ОСББ, будинкових комітетів; – включення громадськості для обговорення планів та заходів щодо організації громадських вбиралень, виділення міст для стоянок та майданчиків для автомобільного транспорту та ін.; – забезпечення відкритості та інформаційної доступності для контролю за прийнятими рішеннями та їх втіленням; – організація заходів для благоустрою населених пунктів; – здійснення контролю за станом благоустрою населених пунктів; – залучення підприємств незалежно від форм власності для організації заходів з благоустрою населених пунктів;

1	2	3
	<p>9) встановлення зручного для населення режиму роботи підприємств комунального господарства, торгівлі та громадського харчування;</p> <p>11), 12) забезпечення утримання в належному стані кладовищ, інших місць поховання та їх охорони залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, до участі в обслуговуванні населення засобами транспорту та зв'язку;</p> <p>17) видача дозволу на порушення об'єктів благоустрою;</p> <p>б) 6) надання відповідно до Закону громадянам, які потребують соціального захисту, безоплатного житла або за доступну для них плату</p>	<p>– систематизація пропозицій громади, обговорення їх урахування при встановленні режиму роботи підприємств комунального господарства, торгівлі та громадського харчування;</p> <p>– контроль за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування транспорту та зв'язку;</p> <p>– громадські обговорення питань, пов'язаних з можливостями санітарного очищення населених пунктів та впровадження систем роздільного збирання побутових відходів;</p> <p>– залучення бізнес-спільноти до забезпечення впровадження систем роздільного збирання побутових відходів</p> <p>– сумісні консультації та обговорення з представниками громадськості, уточнення списку громадян, які потребують соціального захисту, безоплатного житла</p>
<p>Ст. 32. Повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту</p>	<p>а) Власні повноваження</p> <p>2) ... створення необхідних умов для виховання дітей, молоді, їх здібностей, трудового навчання, професійної орієнтації, сприяння діяльності дошкільних та позашкільних навчально-виховних закладів, дитячих, молодіжних та науково-просвітницьких організацій;</p> <p>4) забезпечення пільгового проїзду учнів, вихованців, студентів та педагогічних працівників до місць навчання та додому;</p>	<p>– Залучення представників громади до організації гуртків для дітей, молоді, в тому числі таких, які пов'язані з розвитком художніх промислів, ремесел, відродження національних культурних традицій;</p> <p>– створення Internet-сайтів для залучення членів громади до визначення соціального потенціалу громади для залучення до організації таких гуртків;</p>
	<p>5) ... надання професійним творчим працівникам на пільгових умовах у користування приміщень під майстерні, студії та лабораторії;</p> <p>6) організація медичного обслуговування у закладах освіти, культури, фізкультури і спорту;</p> <p>7) створення умов для розвитку культури, сприяння відродженню осередків народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів та ремесел;</p> <p>8) сприяння роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, роботи з молоддю;</p>	<p>– обговорення з представниками громадськості можливості та визначення потреби у приміщеннях під майстерні, студії та лабораторії професійним творчим працівникам;</p> <p>– формування переліку приміщень та адресності їх надання;</p> <p>– залучення представників бізнес-спільноти підприємств, які розташовані в територіальних межах громади до організації медичного обслуговування у закладах освіти, культури і фізкультури</p>

Продовження табл. 1

1	2	3
	9) створення умов для занять фізичною культурою і спортом за місцем проживання населення та в місцях масового відпочинку	
Ст. 33. Повноваження у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього середовища	1) Підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій ... на вилучення, а також надання під забудову та для інших потреб земель, що перебувають у власності територіальних громад; 2) підготовка і подання на затвердження Ради проектів місцевих програм охорони довкілля	– Громадські слухання; – участь громадськості у підготовці проектів місцевих програм щодо використання землі, охорони довкілля, їх обговоренні
Ст. 34. Повноваження у сфері соціального захисту населення	1. а) Власні (самоврядні) повноваження: 1) встановлення за рахунок власних коштів і благодійних надходжень додаткових до встановлених законодавством гарантій щодо соціального захисту населення; б) делеговані повноваження: 1) підготовка і подання на затвердження ради цільових місцевих програм поліпшення стану безпеки і умов праці та виробничого середовища, територіальних програм зайнятості та заходів щодо соціальної захищеності різних груп населення від безробіття, організація їх виконання; участь у розробленні цільових регіональних програм поліпшення стану безпеки і умов праці та виробничого середовища, зайнятості населення, що затверджуються відповідно районними, обласними радами; 7) організація проведення громадських та тимчасових робіт для осіб, зареєстрованих як безробітні, а також учнівської та студентської молоді у вільний від занять час на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до комунальної власності, а також за договорами – на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до інших форм власності; 8) здійснення контролю за охороною праці, забезпеченням соціального захисту працівників підприємств, установ та організацій усіх форм власності, у тому числі зайнятих на роботах із шкідливими та небезпечними умовами праці, за якістю проведення атестації робочих місць щодо їх відповідності нормативно-правовим актам про охорону праці, за наданням працівникам відповідно до законодавства пільг та компенсацій за роботу в шкідливих умовах; 9) участь у соціальному діалозі, веденні колективних переговорів, укладенні територіальних угод, здійсненні контролю за їх виконанням, вирішенні колективних трудових спорів (конфліктів) щодо	– Ініціювання можливості створення чи розвитку благодійності (залучення як членів громади, так і бізнес-спільноти) для розширення обсягів допомоги соціально незахищеним особам додатково до встановлених законодавством гарантій, зокрема допомоги інвалідам, ветеранам війн та праці, сім'ям загиблих військовослужбовцям, багатодітним сім'ям, – залучення додаткових коштів підприємств, які знаходяться на території територіальної громади на умовах, що не забезпечені діючим законодавством; – обговорення з представниками громадськості або жителями громади можливості відведення для визначених категорій земельних ділянок та ін.; – сумісно з громадськістю уточнення списку осіб, які потребують додаткового соціального захисту та визначення пріоритетності; – допомога у створенні умов для проведення громадських та тимчасових робіт для осіб, зареєстрованих як безробітні, а також для учнівської і студентської молоді; – за участю громадськості та підприємств громади проведення ярмарок вакансій; – створення спеціальних спільних органів, робочих груп з розробки заходів з підвищення соціальної безпеки на рівні громади; – формування, обговорення цільових місцевих програм, пов'язаних з забезпеченням безпечних умов праці, зниження професійних ризиків, створення додаткових робочих місць; – обговорення змісту територіальних угод, визначення спірних питань, узгодження в процесі колективних переговорів;

1	2	3
	підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території; повідомна реєстрація в установленому порядку колективних договорів і територіальних угод відповідного рівня; 12) прийняття рішень про створення на підприємствах, в установах та організаціях спеціальних робочих місць для осіб з обмеженою працездатністю, організація їх професійної підготовки, а також погодження ліквідації таких робочих місць	– контроль зі сторони громадськості, представників трудового колективу за виконанням колективних договорів, результатами вирішення трудових спорів та конфліктів; – формування на кожному підприємстві програми визначення можливостей для створення спеціальних робочих місць для осіб з обмеженою працездатністю; – організація професійної підготовки осіб з обмеженою працездатністю
Стаття 37. Повноваження щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою	1) Підготовка і внесення на розгляд ради питань щодо найменування (перейменування) вулиць, провулків, проспектів, площ, парків, скверів, мостів та інших споруд, розташованих на території відповідного населеного пункту	– Опитування громадської думки, – сумісні консультації та обговорення з представниками громадськості альтернативних варіантів найменувань (перейменувань) вулиць, провулків, проспектів, площ, парків, скверів, мостів та інших споруд, розташованих на території відповідного населеного пункту; – проведення громадських слухань з зазначених питань чи у порядку місцевої ініціативи ініціювати розгляд цих питань

Пропозиції щодо форм активізації соціального і трудового потенціалів громади відповідно до повноважень сільських, селищних, міських рад, визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», подано в табл. 2.

В статті 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначені повноваження, які районні, обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям за напрямками

розвитку соціальних ресурсів громади в пунктах 1-3, 6, 13-14. Для реалізації повноважень, які районні, обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям, форми активізації соціального і трудового потенціалів громади повністю відповідають тим, які наведено в табл. 1-2, але вже поширюються на відповідні території району чи області.

Таблиця 2

Модернізація форм активізації соціального і трудового потенціалів громади відповідно до повноважень сільських, селищних, міських рад

Статті Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»	Зміст окремих положень статей	Пропозиції щодо форм активізації соціального і трудового потенціалів громади
1	2	3
Ст. 43 Питання, які вирішуються районними і обласними радами виключно на їх пленарних засіданнях	18) Прийняття рішення про проведення місцевого референдуму; 19) прийняття відповідно до законодавства рішень щодо організації проведення референдумів та виборів органів державної влади, місцевого самоврядування та сільського, селищного, міського голови; 20) прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення;	– Контроль представниками громадськості організації та проведення референдумів та виборів органів державної влади, місцевого самоврядування та сільського, селищного, міського голови і підрахунку результатів голосування; – участь громадськості у підготовці рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних ресурсів, необхідних для їх здійснення

1	2	3
	<p>21) прийняття рішень про об'єднання в асоціації або вступ до асоціацій, інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та про вихід з них;</p> <p>21⁻¹) схвалення угод про об'єднання євро-регіонального співробітництва, прийняття рішень про утворення об'єднання євро-регіонального співробітництва, про приєднання до такого об'єднання або про вихід з нього, затвердження статуту об'єднання євро-регіонального співробітництва та внесення до нього змін;</p> <p>22) затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;</p> <p>23) розгляд прогнозу місцевого бюджету, затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету;</p> <p>37) прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом;</p> <p>38) надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, у тому числі місць чи об'єктів для розміщення відходів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію;</p> <p>44) встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність.</p>	<p>– Громадське обговорення у формі конференцій, форумів, круглих столів, вивчення громадської думки щодо об'єднання в асоціації або вступ до асоціацій, інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та про вихід з них;</p> <p>– розробка та подання зауважень і пропозицій за окремими напрямками програм соціально-економічного розвитку;</p> <p>– громадські ініціативи щодо важливості включення пропозицій в програми та плани;</p> <p>– громадські слухання з питань прогнозу та виконання бюджету;</p> <p>– участь громадськості у підготовці проектів місцевих програм щодо використання землі, охорони довкілля, їх обговоренні;</p> <p>– ініціювання оголошення та громадські обговорення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом;</p> <p>– опитування громадської думки та громадські слухання з питань розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, у тому числі місць чи об'єктів для розміщення відходів;</p> <p>– участь представників громадськості в розробці правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність;</p> <p>– звернення до депутатів, електронні петиції щодо внесення змін до правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях</p>

Висока відповідальність за розвиток громади та її соціального і трудового потенціалів лежить на мешканцях громади, інститутах громадянського суспільства та їх спроможності сприяти саморозвитку громади і впливати на процеси державного управління соціальними ресурсами громади. Включеність

членів громади в усі місцеві процеси від планування інфраструктурних об'єктів та контролю за їх якістю, організації спільних з владою культурних, соціальних, патріотично-виховальних заходів до участі в економічному розвитку територіальної громади через спільну розробку стратегії розвитку, програм со-

ціально-економічного розвитку та соціальне підприємство залежить від громадянської активності та соціальної згуртованості.

Активізація громади являє собою процес залучення членів громади до спільних дій для вирішення проблем громади, залучення до участі в управлінні та розвитку громади. Активізація громади позитивно впливає на зростання соціальної згуртованості громади; відповідальності за рівень життя та безпеки, ефективність змін в громаді; ефективність співпраці інститутів громадянського суспільства та органів державної влади і органів місцевого самоврядування; зростання демократичності управління в громаді та контролю над використанням коштів місцевих бюджетів.

Механізми саморозвитку громад та активізації соціального і трудового потенціалів потребують зміцнення інститутів громадянського суспільства, їх сталого організаційного розвитку, волонтерської підтримки та медіа підтримки заходів і подій в громадській сфері з подальшим формуванням інформаційного забезпечення та розвитку співпраці громадських організацій. Важливим напрямом активізації соціального потенціалу є сприяння створенню ініціативних груп, робочих, експертних груп на різних рівнях прийняття рішень та вирішення проблем громади. Для переростання ініціативних груп в нові громадські організації потрібна консультативна підтримка правового, економічного та організаційного характеру, яку можуть надавати інші громадські організації, департаменти (відділи) обласних (міських) державних адміністрацій в межах програм, спрямованих на реалізацію Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки.

Активне консультування у формі опитування громадської думки, громадських слухань, громадського обговорення та інформування у формі створення громадських колегій чи громадських рад при наявності зворотного зв'язку і можливості переговорів є першими реальними кроками на шляху участі членів громади в процесі управління громадою. Залучення представників громадськості у спільні робочі групи, переговори з громадськістю з найважливіших питань в громаді, делегування повноважень державних органів чи органів місцевого самоврядування громадським організаціям при наявності необхідної кваліфікації та ресурсів у представників громадських організацій являють собою найвищий рівень участі громадськості в управлінні громадою.

Відповідно до Керівних принципів щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень, прийнятих Комітетом міністрів 27 вересня 2017 року на 1295 засіданні заступників міністрів [7] громадська участь у процесі прийняття рішень може мати різні форми, зокрема це надання інформації, консультування, діалог і активна участь:

– надання інформації: уся відповідна інформація має подаватися чіткими та зрозумілими форму-

люваннями, а також у належному й доступному форматі, без недоречних адміністративних перешкод і, в принципі, безкоштовно, відповідно до принципів відкритості даних;

– консультування: дозволяє органам публічної влади збирати погляди громадян, НУО та громадянського суспільства в цілому щодо конкретної політики чи теми як складову частину офіційної процедури. Консультації можуть проводитися за допомогою різних методів та інструментів, як-от зустрічей, громадських слухань, фокус-груп, вивчення громадської думки, опитувальників та цифрових інструментів;

– діалог – це структурований, тривалий і орієнтований на результати процес, який має в основі взаємні інтереси в обміні поглядами між органами публічної влади, громадянами, НУО та громадянським суспільством у цілому у вигляді різних платформ, які ... можуть охоплювати регулярні громадські слухання, громадські форуми, консультативні ради чи аналогічні структури;

– активне залучення: стосується можливостей для громадської участі у процесі прийняття рішень, які пропонуються органами публічної влади громадянам, НУО та громадянському суспільству в цілому, що виходять за рамки забезпечення інформацією, консультаціями та діалогом. Сюди можуть належати робочі групи чи комітети для спільної розробки документів, а також політик і законів, для яких у кінцевому результаті вимагається рішення відповідного органу публічної влади [7].

В табл. 3 наведені пропозиції щодо форм активізації соціального і трудового потенціалів відповідно до окремих статей Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Формами безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення та розвитку соціального потенціалу є:

- 1) місцеві вибори;
- 2) місцевий референдум;
- 3) загальні збори громадян за місцем проживання;
- 4) місцеві ініціативи;
- 5) громадські слухання;
- 6) звернення громадян до органів і посадових осіб місцевого самоврядування, у тому числі у форматі електронної петиції;
- 7) консультації з громадськістю;
- 8) участь у консультативно-дорадчих органах, утворених при органах місцевого самоврядування;
- 9) участь у роботі контрольно-наглядових органів юридичних осіб публічного права, утворених за рішенням Ради;
- 10) участь у розподілі коштів місцевого бюджету через створення проектів для покращення розвитку територіальної громади та/або голосування за них (громадський бюджет, бюджет місцевих проектів);
- 11) участь у створенні та діяльності органів самоорганізації населення;

Таблиця 3

Модернізація форм активізації соціального та трудового потенціалів відповідно до окремих статей Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»

Статті Закону	Зміст окремих положень статей	Пропозиції щодо форм та засобів активізації соціального та трудового потенціалів громади
1	2	3
Стаття 7. Місцевий референдум	1. Місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення	– Участь в голосуванні, контроль організації та проведення референдуму і підрахунку результатів голосування
Стаття 8. Загальні збори громадян	1. Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення. 2. Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності	– Обговорення проектів рішень сільських, селищних, міських рад та їх органів з важливих питань місцевого життя; – внесення пропозицій з важливих питань місцевого життя до порядку денного сесій сільських, селищних, міських рад; – контроль врахування рішень Загальних зборів при прийнятті рішень сільськими, селищними, міськими радами
Стаття 9. Місцеві ініціативи	1. Члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування	– Подання рішень до Ради про виділення земельної ділянки під парк, про ремонт шкіл, дитячих садочків, доріг, відкриття комунальних дитячих творчих закладів тощо
Стаття 13. Громадські слухання	1. Територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. 3. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування	– Громадські слухання щодо обґрунтованості встановлених тарифів на житлово-комунальні послуги, тарифів на послуги міського транспорту, – заслуховування інформацій голів Рад, керівників їх виконавчих органів, звітів керівників підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності громади; – громадські слухання щодо встановлення Радами місцевих податків і зборів, оголошення місцевих добровільних позик; – розгляд питань про найменування, перейменування населених пунктів, вулиць, сіл, селищ тощо; – контроль розгляду органами місцевого самоврядування рішень громадських слухань
Стаття 14. Органи самоорганізації населення	1. Сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна	– Звернення з ініціативою до Ради громадян про створення будинкових, вуличних, квартальних та інших органів самоорганізації населення і наділення їх частиною власної компетенції, фінансів, майна

1	2	3
Стаття 16. Організаційно-правова, матеріальна і фінансова основи місцевого самоврядування	4. Рішення про наділення міських рад правами щодо управління майном і фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах, приймається на місцевих референдумах відповідних районних у містах громад. 8. Сільська, селищна, міська, районна в місті (у разі її створення) рада може наділяти частиною своїх повноважень органи самоорганізації населення, передавати їм відповідні кошти, а також матеріально-технічні та інші ресурси, необхідні для здійснення цих повноважень, здійснює контроль за їх виконанням	– Громадська експертиза оцінки діяльності Ради, оцінки ефективності виконання рішень виконавчими органами Ради; – участь у роботі контрольно-наглядових органів юридичних осіб публічного права, утворених за рішенням Ради; – участь у роботі наглядової ради комунальних унітарних підприємств та у господарських товариствах, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать територіальній громаді; – участь у розподілі коштів місцевого бюджету через створення проєктів для покращення розвитку територіальної громади та/або голосування за них

12) інші форми участі, передбачені законодавством [8].

Дослідження проведені Інститутом «Республіка» свідчать, що тільки від 3 до 8% українців використовують інструменти впливу на владу, серед яких збори громадян, звернення до депутата, громадські слухання, колективне звернення, місцеву ініціативу та електронні петиції [9].

Результати дослідження Алана Фаулера з Міжнародного тренувального та дослідницького центру НУО, присвяченого проблемам розвитку неурядових неприбуткових організацій в усьому світі, свідчать, що не більше 15–20% НУО контролюють дії влади та захищають суспільні інтереси, а решта 80–85% організацій створюються як «кишенькова», «комерційна», «провладна», «мафіозна», «моя власна», «партійна» організація, «квазі-НУО» (для імітації опозиційної діяльності)[10]. Наведені висновки дослідження характерні і для українських організацій.

Механізми громадського контролю, які отримали підтримку в Україні та застосовуються в більшості громадах є регламентованими і мають форму формальних обговорень. Громадські ради залишаються в більшості регіонах формальними консультативно-дорадчими органами, які не впливають взагалі на прийняття будь-яких рішень органами влади, лідери громадських організацій є пасивними, організації – незгуртованими, переслідуючими власні інтереси. Опитування громадської думки здійснюється переважно онлайн, що дозволяє порушувати принципи прозорості та відкритості, рівноправної участі усіх груп, зокрема тих, що мають особливі інтереси та потреби, як-от людей похилого віку, які не можуть скористатись можливістю онлайн опитування.

Основною перешкодою на шляху рівноправної взаємодії між громадськістю та органами державної влади і органами самоврядування є відсутній механізм обов'язкового урахування рішень громадських рад, загальних зборів, громадських слухань при ухваленні рішень органами влади. Недостатній рівень повноважень громадськості для реального впливу на прийняття рішень, важливих для життя громади, низька ресурсна забезпеченість та неспроможність НУО до ефективного громадського контролю, відсутність сталої співпраці між ними на постійній основі і переважно ситуативне партнерство стримують процеси розвитку соціального потенціалу громад. Активізація залучення громадськості до процесу децентралізації управління має відбуватись на принципах прозорості, підзвітності, відкритості, відповідальності.

Висновки. Недосконалість інституційного забезпечення соціального та трудового потенціалів громади створює наявність відмінностей та виникнення обмежень прав і можливостей в окремих регіонах та громадах щодо участі інститутів громадянського суспільства та членів громади в її політичному, соціально-економічному, культурному житті, формуванні положень та участі в розробці й прийнятті нормативних, стратегічних, програмних документів громади. Неврегульованість на законодавчому рівні питань, пов'язаних з децентралізацією влади, стримує процес реформи та можливості розвитку громад.

Пасивність, формальність участі інститутів громадянського суспільства в процесах децентралізації та розвитку громади є перешкодою на шляху реалізації її соціального і трудового потенціалів.

Нормативно-правове забезпечення розвитку громадянського суспільства потребує удоскона-

лення за напрямками: визначення порядку проведення громадських слухань у відповідному нормативному акті, надання реальної, а не формальної сили впливу громадським радам, зміни рекомендаційного характеру Порядку проведення громадської експертизи та Порядку проведення консультацій для органів місцевого самоврядування, визначені Постановами КМУ № 976 та № 996 відповідно, на обов'язковий.

Література

1. Харук К.Б. Вплив реформи місцевого самоврядування в Україні на формування та розвиток трудового потенціалу. *Бізнес Інформ*. 2015. № 9. С. 73-78.
 2. Пітjulич М.М., Машіко К.С., Кудак К.М. Потенціал територіальної громади: особливості формування і розвитку. *«Молодий вчений»*. 2016. № 4 (31). С. 155-160.
 3. Гринкевич С.С., Лупак Р.Л., Васильків Ю.В. Формування системи та структурування інституційного забезпечення реалізації державної політики розвитку і використання трудового потенціалу України. *Бізнес Інформ*. 2015. № 7. С. 67-72.
 4. Смирнова І. І., Сімаков К. І. Розвиток людського капіталу в Україні: глобальні впливи та тенденції. *Економічний вісник Донбасу*. 2018. № 4(54). С. 51-56.
 5. Драчук Ю. З., Трушкіна Н. В. Інтелектуальний потенціал в Україні: проблеми та напрями розвитку. *Економічний вісник Донбасу*. 2016. № 3(45). С. 207-212.
 6. Колеснікова Г.В. Інституційне забезпечення розвитку фінансово-інвестиційної інфраструктури промислового регіону. *Управління економікою: теорія та практика: Зб. наук. пр.* Донецьк: ІЕП НАНУ, 2013. С. 149-170.
 7. Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень. Рада Європи СМ (2017) від 27.09.2017. URL: <https://rm.coe.int/native/16807667b6> (дата звернення: 14.05.2019).
 8. Методичні рекомендації щодо розроблення Статуту територіальної громади. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Київ, 2019.
 9. Громадяни не застосовують інструменти впливу на владу: результати дослідження. *Громадський простір*. URL: <https://www.prostir.ua/?focus=hromadyany-ne-zastosovuyut-instrumenty-vplyvu-na-vladu-rezultaty-doslidzhennya> (дата звернення: 04.05.2019).
 10. Захаров Є. Громадський контроль і права людини. *Права Людини в Україні. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи*. URL: <http://khp.org/index.php?id=1261552395> (дата звернення: 04.05.2019).

References

1. Kharuk, K.B. (2015). Influence of the Reform of Local Self-Government in Ukraine on the Formation and Development of Labor Potential. *Business Inform*, 9, pp. 73-78 [in Ukrainian].
 2. Pitjulich, M.M., Mashiko, K.S., & Kudak K.M. (2016). Potential of local community: formation and development features. *«Young Scientist»*, 4 (31), pp. 155-160 [in Ukrainian].
 3. Hrynkevych, S.S., Lupak, R.L., & Vasulkiv, Yu.V. (2015). System Formation and the Related Structuring of Institutional Securing of Implementation of the State Policy for Development and Usage of Labor Potential of Ukraine. *Business Inform*, 7, pp. 67-72 [in Ukrainian].

4. Smirnov, I.I., & Simakov, K.I. (2018). Development of human capital in Ukraine: global influences and trends. *Ekonomichnyi visnyk Donbasu*, 4 (54), pp. 51-56 [in Ukrainian].

5. Drachuk, Yu.Z., & Trushkina, N.V. (2016). Intellectual Potential in Ukraine: Problems and Directions of Development. *Ekonomichnyi visnyk Donbasu*, 3 (45), pp. 207-212 [in Ukrainian].

6. Kolesnikova, G.V. (2013) Institutional support for the development of the financial and investment infrastructure of the industrial region. *Upravlinnia ekonomikoju: teoriia ta praktyka: Zb. nauk. pr.* Donetsk: Institute of Industrial Economics, National Academy of Sciences of Ukraine, pp. 149-170. [in Ukrainian].

7. Council of Europe CM (2017). *Guidelines on Civic Participation in the Process of Making Political Decisions*. of 27.09.2017. Retrieved from: <https://rm.coe.int/native/16807667b6> [in Ukrainian].

8. Ministry of Regional Development, Building and Housing and Communal Services of Ukraine (2019). *Methodical recommendations for the elaboration of the Charter of the territorial community*. Kyiv [in Ukrainian].

9. Citizens do not apply tools of influence on power: research results. (n.d.) Retrieved from: <https://www.prostir.ua/?focus=hromadyany-ne-zastosovuyut-instrumenty-vplyvu-na-vladu-rezultaty-doslidzhennya> [in Ukrainian].

10. Zakharov, Y. (n.d.) Public control and human rights. Retrieved from: <http://khp.org/index.php?id=1261552395> [in Ukrainian].

Хандій О. О. Інституційне забезпечення розвитку соціального та трудового потенціалів територіальних громад

Реформа децентралізації влади в Україні спрямована на підвищення ефективності місцевого самоврядування, якості життя населення та доступності публічних послуг. Досягнення основних завдань реформи в повному обсязі та в намічені терміни залежить від рівня активізації соціального та трудового потенціалів територіальних громад. Повна реалізація можливостей соціальних ресурсів, перетворення соціального та трудового потенціалів на ресурс розвитку території потребує відповідного інституційного забезпечення. Недосконале правове поле та організаційно-економічні умови використання соціального ресурсу територіальних громад стримують процеси децентралізації та знижують можливості економічного зростання країни. Метою статті є дослідження інституційного забезпечення розвитку соціального та трудового потенціалів територіальних громад та розробка пропозицій щодо його удосконалення. Під інституційним забезпеченням в роботі розуміється сукупність державних і недержавних інституцій та інститутів, які створюють правові та організаційно-економічні умови для запровадження і розвитку відповідної діяльності. Дослідження правової основи інституційного забезпечення розвитку соціального та трудового потенціалів територіальних громад в Україні дозволило систематизувати нормативно-правові документи за сферами та рівнями регулювання відносин. Зроблено висновок, що суттєвої шкоди процесам децентралізації неносить неприйняття значної кількості правових документів, які сприяють її становленню та розвитку, і довгі роки залишаються законо-

проектами. Дослідження організаційних умов соціально-економічного розвитку територій в умовах децентралізації влади, забезпечення використання та розвитку соціальних ресурсів територіальної громади дозволило запропонувати форми активізації соціального та трудового потенціалів громади відповідно до повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад та повноважень сільських, селищних, міських, обласних рад. В роботі визначено форми та засоби активізації соціального та трудового потенціалів громади відповідно до окремих статей Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Ключові слова: інституційне забезпечення, соціальний потенціал, трудовий потенціал, територіальні громади, форми активізації.

Хандій Е. А. Институциональное обеспечение развития социального и трудового потенциалов территориальных громад

Реформа децентрализации власти в Украине направлена на повышение эффективности местного самоуправления, качества жизни населения и доступности публичных услуг. Достижение основных задач реформы в полном объеме и в намеченные сроки зависит во многом от уровня активизации социального и трудового потенциалов территориальных громад. Реализация возможностей социальных ресурсов в полном объеме, преобразование социального и трудового потенциалов в ресурс развития территории требует соответствующего институционального обеспечения. Несовершенное правовое поле и организационно-экономические условия использования социального ресурса территориальных громад сдерживают процессы децентрализации и снижают возможности экономического роста страны. Целью статьи является исследование институционального обеспечения развития социального и трудового потенциалов территориальных громад и разработка предложений по его совершенствованию. Под институциональным обеспечением в работе понимается совокупность государственных и негосударственных институций и институтов, создающих правовые и организационно-экономические условия для осуществления и развития соответствующей деятельности. Исследование правовой основы институционального обеспечения развития социального и трудового потенциалов территориальных громад в Украине позволило систематизировать нормативно-правовые документы по сферам и уровням регулирования отношений. Сделан вывод, что непринятие значительного количества правовых документов, которые способствуют становлению и развитию децентрализации, и долгие годы остаются законопроектами, препятствуют реализации реформы. Исследование организационных условий социально-экономического развития территорий в условиях децентрализации власти, обеспечения использования и развития социальных ресурсов территориальной громады позволило предложить формы активизации социального и трудо-

вого потенциалов громады в соответствии с полномочиями исполнительных органов сельских, поселковых, городских советов и полномочий сельских, поселковых, городских, областных советов. В работе определены формы и средства активизации социального и трудового потенциалов громады в соответствии с отдельными статьями Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине».

Ключевые слова: институциональное обеспечение, социальный потенциал, трудовой потенциал, территориальные громады, формы активизации.

Khandii O. Institutional support for the development of social and labor potential of territorial communities

The reform of the decentralization of power in Ukraine is aimed at improving the efficiency of local self-government, the quality of life of the population and the availability of public services. The achievement of the main objectives of the reform in full and on schedule depends largely on the level of activation of social and labor potentials of the territorial communities. The realization of the potential of social resources in full, the transformation of social and labor potentials into a resource for the development of a territory requires appropriate institutional support. The imperfect legal field and the organizational and economic conditions for the use of the social resource of the territorial communities restrain the processes of decentralization and reduce the possibilities for the economic growth of the country. The purpose of the article is to study the institutional support of the development of social and labor potentials of territorial communities and the development of proposals for its improvement. Institutional provision in work is understood as a combination of state and non-state institutions and institutions that create legal and organizational-economic conditions for the implementation and development of relevant activities. The study of the legal basis of the institutional support of the development of social and labor potentials of territorial communities in Ukraine allowed to systematize the regulatory documents on the areas and levels of regulation of relations. It was concluded that the failure to adopt a significant number of legal documents that contribute to the establishment and development of decentralization, and for many years remain bills, impede the implementation of the reform. The study of the organizational conditions for the socio-economic development of territories under conditions of decentralization of power, ensuring the use and development of social resources of the territorial community allowed us to propose forms of enhancing the social and labor potential of the community in accordance with the powers of the executive bodies of village, town, city councils and powers of village, town, city, regional councils. The forms and means of activating the social and labor potential of the community were identified in the article in accordance with certain points of the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine".

Keywords: institutional support, social potential, labor potential, territorial communities, forms of activation.

Стаття надійшла до редакції 10.06.2019

Прийнято до друку 19.06.2019