

РОЗВИТОК ПРОДУКТИВНИХ СИЛ І РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

УДК 33.012.35(477)

ОСОБЛИВОСТІ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

FEATURES OF THE ASSOCIATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

Мазун В.К.

магістр спеціальності «фінанси,
банківська справа та страхування»,
Вінницький національний аграрний університет

Янчук В.І.

кандидат сільськогосподарських наук,
доцент кафедри фінансів,
банківської справи та страхування,
Вінницький національний аграрний університет

Об'єднана територіальна громада (ОТГ, об'єднана громада) – адміністративно-територіальна одиниця в Україні, утворена відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Об'єднані громади утворюються внаслідок добровільного об'єднання суміжних територіальних громад сіл, селищ, міст. Об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою; центром якої визначено селище міського типу, – селищною; центром якої визначено село, – сільською.

Ключові слова: територіальна громада, об'єднання громад, перспективний план, дорожня карта, ресурси громади.

Объединенная территориальная община (ОТГ, объединенная община) – административно-территориальная единица в Украине, образованная в соответствии с Законом Украины «О добровольном объединении территориальных общин». Объединенные общины образуются в результате добровольного объединения смежных территориальных общин сел, поселков, городов. Объединенная территориальная община, административным центром которой определен город, является городской территориальной общиной; центром которой определен поселок городского типа, – поселковой, центром которой определено село, – сельской.

Ключевые слова: территориальная община, объединение общин, перспективный план, дорожная карта, ресурсы общины.

The united territorial community (OTG, united community) is an administrative-territorial unit in Ukraine, formed in accordance with the Law of Ukraine "On Voluntary Association of Territorial Communities". United communities are formed as a result of voluntary association of adjacent territorial communities of villages, settlements, cities. The united territorial community, the administrative center of which the city is defined, is a city territorial community, the center of which is defined by a settlement of a city type, – a settlement, the center of which is determined by a village, – rural.

Key words: territorial community, community association, perspective plan, road map, community resources.

Постановка проблеми. Держава стимулює прискорення реформи консультативно й фінансово. Створюють центри розвитку місцевого самоврядування, а лише субвенції на розвиток інфраструктури громад торік було виділено 1 мільярд гривень. Проте не все гладко

на шляху децентралізації. Є чимало каменів для спотикання. Певним чином вони виникають через відсутність базового закону «Про адміністративно-територіальний устрій України», який би прописував засади державної політики у цій сфері, конструкцію нового адміністративно-

територіального устрою, а також вказував би на однакові критерії до адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів.

Також у процесі децентралізації є п'ять невіршених проблем, які створюють ризики для успішної реалізації реформи.

Можна сказати, що створення об'єднаних територіальних громад переважно не має підтримки з боку широких верств населення, адже люди не розуміють сам процес децентралізації, а також стикається зі спротивом з боку районних адміністрацій та місцевих рад.

Вони перешкоджають утворенню ОТГ через страх втратити робочі місця та повноваження, бо процес їх створення супроводжується реформатуванням органів влади та змінами в управлінні на користь громад.

Також швидке збільшення кількості ОТГ без пропорційного збільшення обсягу субвенції на розвиток інфраструктури знижує мотивацію громад до об'єднання та їхні можливості щодо соціально-економічного розвитку.

Якщо у 2016 році державна субвенція на інфраструктуру громад становила 1 мільярд гривень і була розподілена між бюджетами 159 ОТГ пропорційно до площі громади та кількості сільського населення, то у 2017 році обсяг субвенції передбачено в розмірі 1,5 мільярда.

При цьому фінансування із загального фонду Державного бюджету становить лише 0,5 мільярда, а решта 1 мільярд – зі спеціального фонду. Ці кошти розподілять вже між 366 ОТГ, отже, кожна громада отримує менше коштів, ніж минулого року.

Тому державі слід переглянути питання стабільного забезпечення фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад. А активістам на місцях варто посилити зусилля зі створення ОТГ.

Сьогодні не врегульовано питання розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади загалом, а також функцій та повноважень між місцевими радами ОТГ та районними державними адміністраціями й районними радами.

У межах реформи необхідно чітко визначити повноваження, які залишаються за райдержадміністрацією та райрадою, переглянути чисельність та відповідно видатки на утримання їхніх апаратів.

В утворених об'єднаних територіальних громадах немає належно підготованих робочих кадрів та спостерігається низька кваліфікація службовців місцевого самоврядування для виконання нових функцій. Це призводить до неефективного використання фінансових ресурсів територіальних громад, неспроможності освоїти кошти державних субвенцій на розвиток.

Органи місцевого самоврядування, як правило, не готові до запровадження стратегічного планування та програмування розвитку гро-

мад. Вирішенням цієї проблеми могло би стати запровадження дієвих програм підвищення кваліфікації службовців місцевого самоврядування та надання їм необхідної консультативної і методичної допомоги з боку органів виконавчої влади.

Враховуючи високі ризики корупційних дій щодо використання бюджетних коштів, актуальним є питання запровадження механізмів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як з боку державних органів, так і з боку громадськості.

Для розв'язання цієї проблеми треба:

– забезпечити ефективний попередній та поточний держфінконтроль за їхньою діяльністю;

– налагодити максимально прозору діяльність місцевих органів влади та її контроль з боку громадськості.

Актуальність останніх досліджень і публікацій. Загалом дослідженням питань особливостей об'єднання територіальних громад в Україні присвятили свої наукові праці багато провідних українських вчених, таких як А.В. Кавунець, В.В. Дорох, Н.Л. Старікова, В.Г. Степанченко та багато інших.

Правовою основою об'єднання територіальних громад є закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про співробітництво територіальних громад», постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад», а також Бюджетний і Податковий кодекси України та інші нормативно-правові акти [5].

Метою статті є підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території, що є удосконаленням системи територіальної організації влади. Найважливішим нормативно-правовим документом став Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р.

Метою закону є добровільне об'єднання територіальних громад, які здатні самостійно вирішувати питання розвитку своїх територій, створення спроможних територіальних громад, які в інтересах місцевого населення безпосередньо та через органи місцевого самоврядування на підставі закону можуть здійснювати регулювання й управління істотною частиною суспільних справ, що належать до їхніх повноважень. Закон передбачає, що територіальні громади, наділені достатніми фінансовими, інфраструктурними та кадровими ресурсами, надаватимуть якісні послуги у сфері освіти, культури, медицини, соціального захисту, житлово-комунального господарства, забезпечення охорони громадського порядку тощо. Оскільки згаданий закон спрямований на децентралізацію влади, контроль за владою будуть здійснювати самі люди.

Виклад основного матеріалу. Система місцевого самоврядування сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях. Починаючи з 1991 року чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн. осіб, а кількість сільських населених пунктів – на 348 одиниць. Разом із тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць. В Україні утворено близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо [3]. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження. Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету. Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ. Удосконалення потребує також система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території.

У квітні 2013 року розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-2014-р було затверджено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Також було затверджено і Розпорядження КМУ «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» № 591-2014-р з останніми змінами від 08.04.2015 р., яке і визначило конкретні заходи та етапи реалізації Концепції. Ми не будемо переказувати весь зміст Концепції – охочі можуть ознайомитись із нею за посиланням вище. Сконцентруємо увагу читачів лише на етапах її реалізації та очікуваних результатів від її впровадження. Отже, реалізація Концепції мала здійснюватися двома етапами. На першому підготовчому етапі (2014 рік) передбачалося:

– у першочерговому порядку внести до Конституції України зміни щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними;

– розробити проекти та прийняти акти законодавства щодо запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, створити сприятливі правові умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування;

– створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання, передбачивши при цьому надання державної підтримки об'єднаним громадам протягом п'яти років після утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності;

– створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проектів такого співробітництва;

– законодавчо врегулювати нову систему адміністративно-територіального устрою;

– здійснити моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах та розробити проекти нормативних актів, необхідних для завершення формування нової системи адміністративно-територіального устрою;

– визначити Мінрегіон головним центральним органом виконавчої влади з проведення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади і розробити на рівні Кабінету Міністрів України механізм координації проведення зазначеного реформування;

– провести широку інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади;

– завершити формування законодавчої бази з питань діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням їх повноважень та ресурсного забезпечення відповідно до вимог цієї Концепції.

Одразу варто зазначити, що не все вдалося виконати в 2014 році, тому й наступний етап виявився трішки зміщеним у часі. На другому етапі реалізації Концепції (2015–2017 роки) передбачалося:

– уніфікувати і стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, з урахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів та визначити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування;

– провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування;

– удосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами.

Ось такі плани щодо проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні ми маємо. Не все ще вдалося виконати, але вже внесено зміни до Податкового та Бюджетного кодексів, затверджено Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та Методику формування спроможних громад, розроблено проект змін до Конституції України щодо децентралізації, які обіцяють затвердити в червні-липні 2015 року, в багатьох областях затверджено Перспективні плани формування громад, зокрема й Вінницької області. Тобто процес триває. Пропонуємо лише ознайомитися з очікуваними результатами, які передбачається отримати після впровадження реформи місцевого самоврядування [7].

Таким чином, саме Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної влади в Україні стала рамковим документом, який визначив майбутній розвиток системи влади та адміністративно-територіального устрою в Україні.

Формування спроможних територіальних громад здійснюється з урахуванням:

- здатності органів місцевого самоврядування вирішувати суспільні питання, які належать до їх компетенції, для задоволення потреб населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- історичних, географічних, соціально-економічних, культурних особливостей розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- розвитку інфраструктури відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- фінансового забезпечення відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- трудової міграції населення;
- доступності послуг у відповідних сферах.

Висновки. Підсумовуючи всі аспекти процесу децентралізації влади в Україні та його складника – добровільного об'єднання територіальних громад, можемо дійти таких висновків:

1. Україна рухається в напрямі, закріпленому в Європейській хартії місцевого самоврядування, використовуючи досвід країн Європи (передусім Польщі), декларуючи пріоритетом реформ децентралізацію з передачею повноважень на рівень територіальної громади.

2. Процес децентралізації влади є складним та складається з багатьох елементів. Окремі з них – бюджетна децентралізація, податкова децентралізація, можливість передачі повноважень на рівень громад та формування незалежних бюджетів цих громад – сьогодні вже прописані в нормативних документах у вигляді Законів та Постанов КМУ. Водночас попереду

ще досить складний процес узгодження інших аспектів децентралізації та внесення необхідних змін до відповідних підзаконних актів, які мають забезпечити неухильне виконання реформ.

3. Напрямок реформування закріплено на рівні офіційних документів (Концепція реформування, План виконання тощо), проте станом на січень 2016 року бачимо відставання від запланованих термінів, яке потребує внесення відповідних коректив.

4. Якщо розглядати процес добровільного об'єднання територіальних громад як окремий складник, то головною перевагою Закону є можливість майбутній об'єднаній – спроможній – територіальній громаді отримати чіткі і незалежні функції і повноваження із задоволення потреб мешканців територіальних громад і фінансові ресурси, в т.ч. і місцеві податки, на їх реалізацію. Цей процес об'єктивно потрібний українським громадам, адже, зважаючи на значну кількість малих територіальних громад, які є суто дотаційними, говорити про ефективне задоволення потреб мешканців таких громад неможливо. І саме об'єднання має привести до значного покращення ситуації і створити умови для передачі відповідних повноважень таким громадам.

5. Окремо варто зазначити щодо добровільності процесу об'єднання. Зараз багато нарікань щодо того, що громади «змушують» об'єднуватися відповідно до Перспективного плану, і вони зобов'язані будуть об'єднатися абсолютно так, як визначено Перспективним планом. Насправді це не зовсім так. Громади мають повне право об'єднуватися, як вони захочуть. Головне, щоб це було відповідно до Закону про об'єднання (наприклад, вимога щодо об'єднання винятково суміжних громад). Тобто кожна громада в процесі реформування місцевого самоврядування може обрати будь який із трьох можливих варіантів поведінки: а) взагалі ні з ким не об'єднуватися; б) об'єднатися з іншими громадами в довільній конфігурації – головне, щоб громади були суміжні; в) об'єднатися так, як визначено Перспективним планом. Але якщо громади хочуть отримати передбачені преференції з боку держави, то мусять об'єднатися відповідно до Перспективного плану. Хоча досвід перших ОТГ показав, що Перспективні плани було змінено відповідно до реально створених ОТГ, але системність такого кроку є сумнівною.

Отже, реформа дасть поштовх до повноцінного розвитку громад, а ми всі є членами територіальних громад. Тому ця реформа торкнеться кожного в Україні. Децентралізація приведе не тільки до змін системи влади в країні, а й до змін, які стосуються всіх аспектів нашого повсякденного життя. Реформа дасть нам змогу поліпшити життя у своїй громаді і в країні загалом.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main>.
2. Про затвердження Методики формування спроможної територіальної громади [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214 (із змінами). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p>.
3. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. – Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. Київ.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97- ВР // Відом. Верхов. Ради України. 1997. № 24. С. 32.
5. Про добровільне об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII (із змінами). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
6. Розпорядження голови Луганської обласної військово-цивільної адміністрації «Про схвалення проекту перспективного плану формування територій громад Луганської області» від 10.06.2015 р. № 234. URL: <http://www.loga.gov.ua/oda/documents/oficial/?curPos=300>.
7. Старікова Н. Проблеми об'єднання громад [Електронний ресурс] / Н. Старікова // Асамблея громадських організацій малого та середнього бізнесу. 2015. URL: http://www.seredniy-klas.org/pub/natalija_stparikova_problemi_obednannja_gromad/1-1-0-114.