

А. П. Медина

депутат

Коростенської районної ради

## АНАЛІЗ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА СТВОРЕННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

*Стаття присвячена аналізу розвитку місцевого самоврядування в Україні та створенню об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації. Проаналізовано основні нормативно-правові акти та сформовано рекомендації щодо доступності публічних послуг і ресурсної спроможності органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження. Визначено особливості реформування механізму фінансування проектів регіонального розвитку. Проаналізовано основні позитивні і негативні аспекти розвитку місцевого самоврядування в умовах децентралізації та розвитку громад, виокремлено проблемні питання щодо забезпечення збалансованості місцевих бюджетів.*

**Ключові слова:** децентралізація, місцеве самоврядування, об'єднання територіальних громад.

**Постановка проблеми.** Без реформування місцевого самоврядування, здійснення процесів децентралізації та об'єднання територіальних громад неможливо подолати негативні процеси в соціально-економічному та культурному розвитку територіальних громад і регіонів, забезпечити суттєве підвищення рівня та якості життя більшості громадян України. Лише зміна підходів до управління державою, послідовне проведення реформування місцевого самоврядування, територіальної організації влади в Україні, вдосконалення існуючої системи управління на місцях, розширення повноважень органів місцевого самоврядування та активізація громадян у питаннях участі в управлінні місцевими справами сприятимуть побудові комфортного для життя середовища у всіх населених пунктах України.

Для того, щоб процеси децентралізації та об'єднання територіальних громад в Україні проходили належним чином, необхідно як суб'єктам, так і об'єктам управління володіти відповідними теоретичними і практичними знаннями.

Науковці всього світу намагаються досягти всі особливості процесів об'єднання територіальних громад, адже в багатьох країнах світу такі процеси вже відбулися, а в багатьох тривають. Сьогодні на шлях децентралізації і об'єднання територіальних громад ступила й Україна. До зарубіжних наукових доробок з об'єднання територіальних громад долучилися

і вітчизняні науковці. Зокрема, ця стаття безпосередньо пов'язана із науковими дослідженнями кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України, які здійснюються у межах комплексного наукового проекту «Механізми державного управління функціональною спроможністю кадрового потенціалу органів державної влади й місцевого самоврядування у сфері організації надання якісних публічних послуг: теоретичне та методологічне їх забезпечення».

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** доводить, що проблемі становлення, розвитку й реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні присвячено досить широке коло праць вітчизняних науковців, серед яких можна назвати публікації В. Авер'янова, М. Баймуратова, О. Батанова, В. Борденюка, П. Ворони, І. Грищенко, Я. Жовнірчика, В. Кравченка, В. Куйбіди, М. Пухтинського, С. Саханенка та ін.

**Актуальність** цієї проблеми зумовила вибір теми статті. Проте, не зважаючи на те, що процеси децентралізації та об'єднання територіальних громад в Україні неодноразово були предметом дослідження у наукових працях вітчизняних і зарубіжних учених, досліджень щодо аналізу практичного застосування механізмів об'єднання територіальних громад в Україні ще не проводилось.

**Метою статті** є дослідження новітніх тенденцій у системі місцевого самоврядування в контексті особливостей об'єднання територіальних громад.

Виходячи з мети, у статті вирішувалися наступні завдання:

- з'ясувати зміст децентралізації влади та особливості розвитку місцевого самоврядування в Україні;

- провести аналіз об'єднання територіальних громад та визначити основні проблеми цього процесу в Україні;

- запропонувати шляхи удосконалення процесу об'єднання територіальних громад в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові і фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування.

Згідно із Конституцією України місцеве самоврядування може здійснюватися територіальною громадою як самостійно, так і через органи місцевого самоврядування. Саме тому основне призначення територіальної громади полягає в забезпеченні життєдіяльності певної території прямо (самостійно) або опосередковано (через органи місцевого самоврядування).

Поняття «територіальна громада» у своєму розвитку набувало різних трактувань. Кожен автор по-різному розкривав сутність поняття територіальної громади. Ось, наприклад, О.В. Батанов наводить таке визначення: територіальна громада – це первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з фізичних осіб – жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців), що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані індивідуальними територіальними зв'язками системного характеру [2, с. 52].

Відповідно до статті 142 Конституції України територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах як об'єкти комунальної власності, так і кошти місцевих бю-

джетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Зі зменшенням чисельності сільського населення і зменшенням кількості сільських населених пунктів на 348 одиниць збільшилася кількість сільських рад на 1 067 одиниць. Із 12 тисяч наявних територіальних громад більш ніж половина – із чисельністю жителів менше ніж 3 000 осіб. Із них 4 809 територіальних громад мають менш як 1 000 жителів; 1 129 територіальних громад – із чисельністю жителів менше ніж 500 чоловік. У більшості з них не утворено виконавчих органів місцевих рад, як це передбачено чинним законодавством. У таких територіальних громадах відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Місцева рада такої територіальної громади фактично не може реалізувати надані їй законом повноваження.

Дотаційність 5 419 місцевих бюджетів становить понад 70%, 483 територіальні громади на 90% утримуються за рахунок коштів державного бюджету. Необхідність постійної фінансової підтримки нечисленних територіальних громад із використанням системи дотацій вирівнювання, яка реалізується через районні бюджети, стримує розвиток малих міст і великих селищ – потенційних точок економічного зростання.

Таким чином, постає питання про необхідність удосконалення територіальної організації влади України шляхом оптимізації кількості та розмірів територіальних громад у контексті децентралізації влади.

Що ж таке децентралізація? Тлумачні словники визначають термін «децентралізація» як передачу функцій управління від центральних органів влади місцевим органам, розширення сфери повноважень органів управління нижчого рівня за рахунок органів управління вищого рівня.

З огляду на це, місцеве самоврядування можна визначити як децентралізовану форму управління. Децентралізація характеризує процес трансформації механізму реалізації владних повноважень у системі державного управління, яка складається з керуючої підсистеми (суб'єкти управління), керованої підсистеми (об'єкти управління) і взаємодії суб'єктів та об'єктів управління [6, с. 79].

У сучасних дослідженнях з адміністративного права децентралізацію визначено як такий спосіб організації публічної влади в державі, за якого адміністративно-територіальні одиниці

або інші територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і реалізовувати власні завдання у межах, встановлених законодавством, та під відповідальність уповноважених органів і посадових осіб, а втручання у їхню діяльність може відбуватись винятково з метою нагляду за законністю у передбачених законом випадках і відповідних формах.

Отже, особливістю таких визначень є новий підхід до розподілу і реалізації владних й інших адміністративних функцій, що передбачає відхід від ієрархічної системи управління й організації влади, високий рівень самостійності низки суб'єктів з одночасним обмеженням сфери нагляду та контролю за їхньою діяльністю. За децентралізованої моделі організації влади орган вищого рівня не може втручатись у діяльність органу нижчого рівня, не може здійснювати щодо нього управлінської діяльності та видавати накази чи розпорядження. Межі самоврядування органів, що виконують завдання на засадах децентралізації публічної адміністрації, визначаються заходами нагляду. При цьому нагляд і контроль застосовують винятково у випадках та у спосіб, передбачений законом [3, с. 14].

Децентралізація державної влади як універсальне явище відображає процеси перерозподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Чим більше децентралізована державна влада, тим:

- більша частка економічних методів впливу на керований об'єкт управління;
- більш гнучка управлінська система;
- більш розвинуті демократичні інститути, міцніша сама демократія.

Водночас процеси децентралізації не варто розглядати виключно у контексті децентралізації державної влади та управління через передачу частини повноважень місцевому самоврядуванню. У наш час суспільні процеси настільки ускладнилися, а їх хід настільки прискорився, що на порядку денному постає питання не тільки децентралізації державної влади, а й децентралізації місцевого самоврядування. Причому така децентралізація часто видається необхідною не лише на рівні місцевого самоврядування обласного рівня, а й на рівні районів та окремих громад, як міських, так і сільських [6, с. 79].

У цьому сенсі перед місцевими радами стоїть нагальне завдання – запровадити правові механізми участі громади у процесі вирішення питань місцевого значення, оскільки наявні

статути і положення вводять дискримінаційні умови, а часто й фактично унеможливають реалізацію права членів громади на громадські слухання, місцеві ініціативи, загальні збори громад тощо. Як наслідок, більшість громадян практично позбавлена можливості впливати на рішення місцевих рад правовим шляхом.

Слід також мати на увазі, що децентралізація місцевого самоврядування не є одностороннім процесом і викликається не спонуканням, а об'єктивними умовами.

Отже, децентралізація можлива лише у тому випадку, коли для неї створено об'єктивні умови: на рівні центральної влади існує усвідомлення того факту, що передача частини повноважень до влад нижчого рівня призводить як до більш раціонального використання ресурсів, так і до більш ефективного вирішення місцевих проблем. Формалізованою ознакою таких об'єктивних умов є відповідне національне законодавство [6, с. 80].

Іншими аспектами власне потенційної можливості децентралізації є:

а) самодостатність сторін, що беруть участь у децентралізації. Це означає, що органи центральної влади усвідомлюють необхідність децентралізації, органи влади місцевого рівня в організаційному, ресурсному та світоглядному сенсі готові перебрати на себе ту частину повноважень, яку раніше здійснювали органи влади центрального рівня;

б) готовність до компромісу. Децентралізація місцевого самоврядування є доволі непростим процесом, особливо з огляду на те, що зі зміною кількості функцій і повноважень відбувається також і перерозподіл ресурсів, необхідних для виконання цих функцій. Ці ресурси мають лише два джерела поповнення – це або кошти державного бюджету, або кошти громади. Органи влади зазвичай готові передавати функції та/або повноваження органам місцевого самоврядування без передачі відповідних ресурсів – матеріальних, людських чи фінансових. Звідси випливає необхідність у іншій складовій процесу;

в) рівноправність сторін процесу децентралізації. Здійснити реальний процес децентралізації можливо лише за умови врахування та узгодження інтересів зацікавлених сторін. У випадку адміністративного запровадження децентралізації результатом найперше стане профанація ідеї, у випадку самостійних ініціатив органів місцевого самоврядування вони будуть нівельовані органами влади вищого рівня;

г) здатність усіх органів влади до подолання стереотипів – децентралізація передусім розуміється як передача певних функцій від влади вищого рівня до нижчого. Насправді ж децентралізація може виявлятися у передачі функції не до органу влади чи місцевого самоврядування, а до об'єднання громадян, причому таке об'єднання може існувати у різних формах – як органу самоорганізації населення чи громадської організації, так і у формі комерційної структури [26, с.80].

Децентралізація означає такий спосіб визначення і розмежування завдань та функцій, за якого більшість із них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власним завданням та повноваженням органів нижчого рівня. Можна також зазначити, що питома вага адміністративної діяльності покладається на місцеві органи або інші уповноважені державою суб'єкти. Така децентралізація влади в державі сприяє розвитку демократії, адже відбувається розширення впливу територіальних громад, соціальних груп і громадськості в цілому на справи публічного значення. Демократична держава завжди прагне залучити громадськість до здійснення публічних функцій урядування з метою оптимального задоволення різнобічних потреб людини та народу загалом.

Зрозуміло, що йдеться як про вищий (загальнодержавний) рівень організації влади, так і про регіональний та, безумовно, місцевий рівні.

Внесені зміни у 2014 році до Податкового та Бюджетного кодексів України визначили нову фінансову основу органів місцевого самоврядування, встановили новий розподіл загальнодержавних податків та запровадили нові місцеві податки, а також нову систему бюджетного вирівнювання [4].

Після внесення змін до податкового та бюджетного законодавства основними податками, які наповнюють місцеві бюджети (міст обласного значення, районів, об'єднаних територіальних громад), стали:

- 60% податку на доходи фізичних осіб (ПДФО);
- 5% акцизного податку з реалізації підакцизних товарів;
- 100% єдиного податку;
- 100% податку на майно (нерухомість, земля, транспорт);
- 100% плати за землю;
- 100% податку на прибуток підприємств комунальної власності;

- 100% плати за надання адміністративних послуг;

- 25% екологічного податку;

- надходження з ПДФО складає 40%, додатково до бюджету надходить 10% податку на прибуток підприємств [5];

- фінансування медичної та освітньої сфери передано на районний рівень і рівень міста обласного значення через прямі субвенції з державного бюджету відповідно до затверджених нормативів. У результаті основну відповідальність за фінансування галузей несуть профільні Міністерство освіти та Міністерство охорони здоров'я. Причому залишок коштів державної субвенції наприкінці року не вилучається, а залишається у місцевих бюджетах і може використовуватись для цілей оновлення матеріально-технічної бази навчальних і медичних закладів;

- було зменшено пільги зі сплати податку на нерухомість залежно від розміру площі об'єкта (пільги встановлено для нерухомості, які мають 60 м<sup>2</sup> для квартир і 120 м<sup>2</sup> для будинків);

- розширено права органів місцевого самоврядування щодо встановлення ставок та пільг із місцевих податків і зборів. Економія місцевих бюджетів за відсутності загальнодержавних пільг склала близько 1 млрд. грн. [6];

- органи місцевого самоврядування отримали право обслуговувати надходження своїх бюджетних установ та фонди розвитку у державних банках і не залежати від Державного казначейства;

- найважливішою стала зміна системи бюджетного вирівнювання місцевих бюджетів за видатками на систему вирівнювання за доходами. Як наслідок, із бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, які заробляють більше, ніж мають видатків, вилучається тільки 50% додатково отриманого доходу (за умови, що індекс податкоспроможності складає більше 1,1). Такі вилучення спрямовуються для надання базової дотації. Натомість для адміністративно-територіальних одиниць, які не заробляють необхідної для видатків суми, базова дотація складає тільки 80% до необхідної суми (за умови, що індекс податкоспроможності складає менше 0,9) [4].

У результаті дотаційність місцевих бюджетів скоротилася на 22% і складає 74% (для порівняння – 96% у 2014 році). Нова система стимулює громади до збільшення надходжень місцевих бюджетів – більше заробляєш, більше отримуєш [5].

З 184 об'єднаних територіальних громад, у яких проведено вибори, спроможними є тільки близько 100 об'єднаних громад, вони відповідають Методиці формування спроможних територіальних громад та затвердженому Кабінетом Міністрів України перспективному плану області [5].

Відповідно, 40 об'єднаних громад можна визнати спроможними та надати їм фінансові ресурси на рівні з містами обласного значення. Однак, таке рішення потребує внесення змін до законодавства:

– зміни до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», де передбачено можливість визнання об'єднаної громади спроможною рішенням Кабінету Міністрів України у випадку відповідності громади визначеним критеріям;

– зміни до Бюджетного кодексу України, де передбачено перехід об'єднаної громади на нові фінансові можливості у випадку визнання її спроможною окремим рішенням уряду.

Отже, для врегулювання проблемних питань фінансової децентралізації необхідно:

1) *затвердити перспективні плани формування спроможних громад усіх областей* (внести зміни до затверджених перспективних планів та затвердити перспективні плани формування спроможних громад; позбавити обласні ради функцій затвердження перспективних планів із передачею цієї функції Кабінету Міністрів України);

2) *запровадити механізм приєднання громад* (до об'єднаних територіальних громад або громад, які визнані спроможними, за спрощеною процедурою);

3) *здійснювати підтримку новостворених об'єднаних територіальних громад* (передбачити у Державному бюджеті на 2017 рік пряму державну субвенцію навчання кадрів громад, розвиток інфраструктури тощо);

4) *внести зміни до законодавства про містобудівну документацію та до Земельного кодексу України* (необхідно запровадити новий тип планувальної документації – план території громади як елемент генерального плану, який також включає планування використання земель за межами населеного пункту. Громади отримують право управління земельними ресурсами, встановлення обмеження щодо використання земельних ресурсів третіми особами) [7].

*На сьогодні ефективного та швидкого розв'язання потребують такі проблеми:*

– погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження;

– зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;

– складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій і монофункціональних міст);

– неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад та ін.

**Висновки і пропозиції.** Аналіз реформування місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад засвідчив, що залишаються відкритими значна кількість питань, пов'язаних із погіршенням якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження, неузгодженості місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад та ін. Подальші дослідження можуть бути спрямовані на пошук нових механізмів та інструментів формування дієздатних об'єднаних територіальних громад.

#### Список використаної літератури:

1. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні / [В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін.] : [кол. монографія] / за ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова. – К. : Атіка, 2007. – 864 с.
2. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : [монографія] / відп. ред. М.О. Баймуратов. – К. : Юридична думка, 2010. – 656 с.
3. Васильєва О. Навчальний модуль: Реформа місцевого самоврядування та децентралізації влади. Допомога об'єднаним територіальним громадам. DESPRO : [книги, зразки документів, консультації] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://despro.org.ua/otg/>.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97-ВР від 21 травня 1997 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

5. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України № 157/VIII від 5 лютого 2015 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157/15-%D0%B2%D1%80>.
6. Промова Міністра фінансів Наталії Ярецько на засіданні Уряду щодо виконання Державного бюджету за 2015 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua/news/view/promova-ministra-finansiv-natalii-iaresko-na-zasidanni-uriadu-shchodo-vykonannia-derzhavnoho-biudzhetu-za--rik?category=bjudzhet>.
7. Аналіз та оцінка реалізації бюджетної децентралізації в Україні. Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/2242/>.

---

**Медына А. П. Анализ развития местного самоуправления в Украине и создание объединенных территориальных общин в условиях децентрализации**

*Статья посвящена анализу развития местного самоуправления в Украине и созданию объединенных территориальных общин в условиях децентрализации. Проанализированы основные нормативно-правовые акты и сформулированы рекомендации по доступности публичных услуг и ресурсной способности органов местного самоуправления осуществлять собственные и делегированные полномочия. Определены особенности реформирования механизмов финансирования проектов регионального развития. Проанализированы основные положительные и отрицательные аспекты развития местного самоуправления в условиях децентрализации по созданию и развитию общин, выделены проблемные вопросы по обеспечению сбалансированности местных бюджетов.*

**Ключевые слова:** децентрализация, местное самоуправление, объединение территориальных общин.

**Medyna A. P. Analysis of local government development in Ukraine and the creation united territorial communities under decentralization**

*This article is devoted to the analysis of the local government development and the creation of united territorial communities under decentralization in Ukraine. Under the analysis of the main normative-legal acts recommendations to the availability of public services ensuring, the local governments resource capacity development, and carrying out of their own and delegated powers were made. The features of reforming the mechanism for financing regional development projects are stated. The main positive and negative aspects of local government analyzed under decentralization and community development. The most problematic areas of balancing of local budgets are highlighted.*

**Key words:** decentralization, local self-government, associations of communities.