

УДК 342.25(045):332.2

к.т.н., доцент Гладілін В.М.,

vgladilin.55@gmail.com, ORCID 0000-0002-0492-3510,

Яницька В.Ю., vktryuri@gmail.com, ORCID 0000-0003-3239-9098,

Національний авіаційний університет, м. Київ

DOI: 10.32347/2076-815x.2019.71.115-126

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Впровадження децентралізації пов'язане з низкою питань, зокрема: з питань економіки та інвестицій; юридичних та земельно-екологічних питань; питань з охорони здоров'я, культури, туризму та охорони культурної спадщини, фінансового управління; питань з управління праці та соціального захисту населення, управління інженерно-транспортної інфраструктури, житлово-комунального господарства та комунальної власності.

В статті наведено аналіз децентралізації влади, встановлення основних причин та особливостей впровадження реформи місцевого самоврядування, визначення системи показників і чинників формування об'єднаних територіальних громад (ОТГ), розглянуто основні методи та етапи децентралізації, а також з'ясувати ефективність проведеної реформи на прикладі окремої області. Питання децентралізації виходять на перший план в умовах кризового періоду розвитку української державності, оскільки саме цей процес є однією з базових умов незалежної й ефективної діяльності органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: децентралізація, об'єднані територіальні громади, органи місцевого самоврядування, адміністративна реформа, ресурси.

Постановка проблеми. Виникнення теорії децентралізації державної влади припадає на кінець XVIст. Цей період ознаменувався пошуком найкращої форми організації державного устрою та побудови системи зв'язків між його складовими у країнах західної Європи. Основоположниками теорії щодо децентралізованого державного устрою вважаються Ж. Боден та Й. Альтузіус. Перший розвинув теорію суверенної монолітної держави, а другий, на протигагу опоненту, висунув теорію федеральної державної організації [1, С. 87].

У сучасних реаліях процес децентралізації функцій між центральними і місцевими державними органами є надзвичайно складним, причиною цього може бути як політичне управління, так і законодавче регулювання.

Децентралізація має декілька важливих складових, а саме:

– політичну (передача владних повноважень з центру на місця);

- організаційно-адміністративну (утворення територіальних об'єднань і систем управління різного типу);
- фінансову (перерозподіл податкових джерел, норм, потоків);
- соціальну (підвищити рівень громадської самосвідомості населення).

Разом ці складові становлять основу реформаційного процесу, націленого на розбудову нової моделі державної регіональної політики і просторової самоорганізації населення, тому питання децентралізації є актуальними.

Викладення основного матеріалу. В процесі децентралізації маємо необхідність дотримуватись балансу розподілу повноважень, ресурсів і відповідальності влади, з тим щоб зберегти важелі впливу держави достатньої сили і мобільності для реалізації державних інтересів і пріоритетів на місцевому рівні. З іншого боку, виникає певний ризик щодо обмеження прав, компетенцій і оргструктур базового рівня господарювання і управління при розгортанні процесу децентралізації. Згідно всесвітньої доктрини місцевого самоврядування і Європейської хартії самоврядування на територіях здійснюється на принципах: народовладдя, законності, гласності, колегіальності, виборності, поєднання державних і місцевих інтересів.

Сьогодні в Україні процес децентралізації влади розгортається як складна багатопланова реформа, що передбачає зміни адміністративно-територіального устрою країни, управління з позицій місцевого самоврядування, перерозподіл норм і потоків бюджетної сфери, перерозподіл прав, обов'язків, компетенцій і відповідальності між структурними ланками регіональної влади. Децентралізація – це передача повноважень та бюджетних надходжень від державних органів до органів місцевого самоврядування. Так, аби якомога більше завдань і функцій передались з рівня центральних органів на рівень нижчий і стали власним завданням та повноваженням органів нижчого рівня, де їх можна реалізовувати найбільш успішно. Центральна влада може визнавати за місцевими органами досить широку компетенцію, але вона може в будь-який момент переглянути їхні повноваження, змінити чи скасувати прийняті ними рішення як унаслідок порушення законності, так і виходячи з їх доцільності [3].

Центральні органи виконавчої влади передають на місцевий рівень значну долю своїх функцій, таких як: розпорядження землями за межами населених пунктів; архітектурно-будівельний контроль; реєстрація нерухомості, бізнесу, проживання особи; забезпечення порядку на підлеглий території, окрім кримінальних справ [5].

Цей процес передачі функцій складний і суперечливий з різних причин. По-перше, влада є одним з найважливіших ресурсів задоволення власних інтересів людини і втрачати високі позиції в ієрархії влади «центр» не має бажання. По-друге, сам процес передачі функцій влади на інший (нижній)

рівень потребує законодавчо-нормативного оформлення, що не має простих рішень навіть у світовій практиці, а ще й пов'язано з державними і регіональними особливостями.

Ефективна децентралізація неможлива без реального самоврядування нижчих рівнів влади і демократії як способу здійснення влади. Тому децентралізація – це також комплексний процес, що включає у себе такі елементи, як питання спроможності органів державної влади передати, а органів місцевого самоврядування – отримати і ефективно розпорядитися владними повноваженнями; визначення обсягу повноважень; механізм взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування; питання адміністративно-територіальної реформи тощо. Децентралізація влади є ефективним знаряддям економічного розвитку, завдяки зусиллям незалежності місцевого самоврядування та підвищенню його активності, зміцненню демократії на місцях. Перевагами децентралізації є зміцнення демократичних процедур; захист прав людини та її свободи; підвищення ефективності органів місцевої влади завдяки передачі повноважень на місця; удосконалення соціально-економічного розвитку.

За статтею 140 Конституції України: «Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування шляхом самостійного регулювання суспільних справ місцевого значення та управління ними в межах Конституції і законів України».

Реформа органів місцевого самоврядування передбачає об'єднання територіальних громад. Це здійснюється через те, що надмірна частина ресурсів у таких громадах і далі витрачатиметься на утримання управлінського апарату, а для реалізації серйозних проектів місцевого розвитку коштів не вистачатиме. І навіть наділення додатковими ресурсами переважної більшості наявних дрібних територіальних громад, їхньої спроможності не забезпечить. Тому реформа місцевого самоврядування передбачає обов'язкове об'єднання територіальних громад, базуючись на географічних, історичних, економічних принципах.

Державна реєстрація ради об'єднаної громади проводиться відповідно до закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» в редакції Закону від 24.11.2015 р. № 815- VIII. Відповідно до частини 2 статті 17 для державної реєстрації створення, припинення юридичної особи – виконавчого органу місцевої ради (крім виконавчого комітету), а також змін до відомостей про неї подається заява про державну реєстрацію створення, припинення юридичної особи, внесення змін до відомостей про неї, а також акт місцевої ради про створення, припинення

виконавчого органу, акт сільського, селищного, міського голови про призначення керівника такого органу.

Державна реєстрація при реорганізації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб після добровільного об'єднання територіальних громад здійснюється з урахуванням особливостей, передбачених Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Державна реєстрація ради об'єднаної громади є необхідним кроком, оскільки до проходження процедури державної реєстрації (отримання печатки, фіксація підпису в банку тощо) голова громади не матиме права розпоряджатися коштами, відповідно не зможе забезпечити нормальну роботу органів нової об'єднаної громади та виконання бюджетів громад, що об'єдналися до кінця фінансового року.

При утворенні об'єднаної територіальної громади в певному районі постає питання функціонування районної ради та ОТГ, коли один район стає однією громадою. В цьому випадку відповідно до частини 3 ст. 8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднана територіальна громада є правонаступником усього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що увійшли до її складу. У разі об'єднання всіх територіальних громад одного району в одну об'єднану територіальну громаду все майно спільної власності територіальних громад такого району є комунальною власністю ОТГ, а пов'язані з таким майном права та обов'язки належать об'єднаній територіальній громаді з моменту її утворення [2, С. 7].

Об'єднання (укрупнення) території громад не може бути довільним, воно має свої логічні межі. Відстань від центру громади до її найдалшого населеного пункту має бути такою, щоб в екстрених випадках її не довше ніж за 30 хвилин могли подолати пожежна команда, швидка допомога, поліцейський патруль. Допомога, надана через більший проміжок часу, різко втрачає ефективність.

Дану реформу органів місцевого самоврядування в Україні можна розглянути на прикладі Полтавської області. Процес децентралізації в Полтавській області розпочався зі схвалення рішенням сесії Полтавської обласної ради від 18 червня 2015 року Перспективного плану формування територій громад Полтавської області. Зважаючи на активне впровадження реформи децентралізації концепція Перспективного плану Полтавської області постійно змінювалась - вносились відповідні корективи з урахуванням реальних процесів добровільного об'єднання.

З метою охоплення об'єднаними територіальними громадами усієї території області, облдержадміністрацією розроблено Перспективний план формування територій громад Полтавської області, який схвалено на пленарному засіданні двадцять третьої сесії Полтавської обласної ради сьомого скликання – рішення

від 21.12.2018 року № 995 «Про Перспективний план формування територій громад Полтавської області (в новій редакції)». «Новим Перспективним планом формування територій громад Полтавської області» було передбачено створення 77 об'єднаних територіальних громад. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.09.2015 р. № 994-р (зі змінами від 19.06.2019 р. № 476-р) затверджено «Перспективний план формування територій громад Полтавської області», згідно з яким перелік спроможних громад області налічує 71 ОТГ, охоплення об'єднаними громадами території області становить 95,3%.

З початку впровадження реформи децентралізації в області було створено 50 об'єднаних територіальних громад з яких 5 в цьому році (2018 рік – 5, 2017 – 18, 2016 – 10, 2015 – 12). ОТГ Полтавщини об'єднали у своєму складі 181 місцеву раду, а це близько 36% від їх загальної кількості по області (503). Площа, охоплена громадами становить 9,2 тис.км² або 32% від загальної площі області (28,8 тис.км²). Чисельність населення в ОТГ складає близько 0,386 млн. осіб або 27% до загальної чисельності населення області (1,4 млн. осіб). Починаючи з 01.01.2019 року на прямих міжбюджетних відносинах перебуває 45 громад. Перелік громад, які перебувають на прямих міжбюджетних відносинах (де відбулись перші вибори голови та депутатів), наведений в наступній таблиці.

Таблиця.

Створення ОТГ.

2015 рік			
№ з/п	Назва ОТГ	Район, в якому створено ОТГ	Тип громади
1	2	3	4
1.	Глобинська	Глобинський район	міська
2.	Пирятинська	Пирятинський район	міська
3.	Семенівська	Семенівський район	селищна
4.	Шишацька	Шишацький район	селищна
5.	Білоцерківська	Великобагачанський район	сільська
6.	Клепачівська	Хорольський район	сільська
7.	Недогарківська	Кременчуцький район	сільська
8.	Омельницька	Кременчуцький район	сільська
9.	Піщанська	Кременчуцький район	сільська
10.	Покровсько-Багачанська	Хорольський район	сільська
11.	Пришибська	Кременчуцький район	сільська
2016 рік			
12.	Новознам'янська	Кременчуцького району	сільська
13.	Новоаврамівська	Хорольського району	сільська
14.	Скороходівська	Чутівського району	селищна
15.	Сергіївська	Гадяцького району	сільська
16.	Засульська	Лубенського району	сільська

1	2	3	4
17.	Решетилівська	Решетилівського району	міська
18.	Великосорочинська	Миргородського району	сільська
2017 рік			
19.	Великобагачанська	Великобагачанський район	селищна
20.	Рокитянська	Великобагачанський район	сільська
21.	Сенчанська	Лохвицький район	сільська
22.	Новогалещинська	Козельщинський район	селищна
23.	Бутенківська	Кобеляцький район	сільська
24.	Нехворощанська	Новосанжарський район	сільська
25.	Гребінківська	Гребінківський району	міська
26.	Драбінівська	Новосанжарський район	сільська
27.	Ланнівська	Карлівський район	сільська
28.	Руденківська	Новосанжарський район	сільська
29.	Новосанжарська	Новосанжарський район	селищна
30.	Малоперещепинська	Новосанжарський район	сільська
31.	Михайлівська	Машівський район	сільська
32.	Лохвицька	Лохвицький район	міська
33.	Щербанівська	Полтавський район	сільська
34.	Мачухівська	Полтавський район	сільська
35.	Оболонська	Семенівський район	сільська
36.	Машівська	Машівський район	селищна
37.	Заворсклянська	Полтавський район	сільська
38.	Петрівсько-Роменська	Гадяцький район	сільська
39.	Козельщинська	Козельщинський район	селищна
2018 рік			
40.	Коломацька	Полтавський район	сільська
41.	Терешківська	Полтавський район	сільська
42.	Гадяцька	Гадяцький район	міська
43.	Краснолуцька	Гадяцький район	сільська
44.	Чорнухинська	Чорнухинський район	селищна
45.	Опішнянська	Зіньківський район	селищна

З початку 2019 року в області створено ще 5 громад:

- Горішньоплавнівська ОТГ (м. Горішні Плавні, Келебердянська, Салівська сільські ради Кременчуцького району);

- Новоселівська ОТГ (Новоселівська, Надержинщинська, Нестеренківська, Черкасівська сільські ради Полтавського району), вибори відбулись 30.06.2019 року;

- Новооржицька ОТГ (Новооржицька селищна, Воронинцівська, Черевківська сільські ради Оржицького району), чекає на призначення ЦВК перших виборів;

- Гоголівська ОТГ (Гоголівська селищна, Устивицька сільська ради Великобагачанського району), чекає на призначення ЦВК перших виборів;

- Ромоданівська ОТГ (Ромоданівська селищна рада Миргородського району та Новооріхівська сільська рада Лубенського району), чекає на призначення ЦВК перших виборів.

Також в області розпочато процедури добровільного об'єднання (приєднання):

- в Петрівську ОТГ - згоду на об'єднання надали Петрівська, Новокочубеївська, Вільницька сільські ради Чутівського району;

- в Супрунівську ОТГ - згоду на об'єднання надали Супрунівська та Гожулівська сільські ради Полтавського району;

- в Новогалещинській ОТГ – згоду на приєднання надала Пісківська сільська рада Козельщинського району.

Перш ніж перейти до аналізу доходів ОТГ Полтавської області, з'ясуємо докладніше що потрібно знати при формуванні бюджету об'єднаної територіальної громади.

Бюджет ОТГ – це принципово інший бюджет, ніж бюджет сільської, селищної або міської (районного значення) ради. Громади переходять в інший статус, з іншими повноваженнями та іншими фінансовими ресурсами. Склад доходів та видатків для ОТГ визначається бюджетним законодавством аналогічно як для міст обласного значення. При розрахунках міжбюджетних трансфертів Громада напряму контактує з Міністерством фінансів України (МФУ). Також зупинимося на питанні з яких податків формується дохідна частина бюджету об'єднаної територіальної громади.

Доходи бюджетів ОТГ визначаються відповідно до статті 64 та 69 Бюджетного кодексу України. До основних доходів місцевих бюджетів належать: 60% ПДФО; 25% екологічного податку; 100% єдиного податку; 100% податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності; 100% податку на майно (нерухомість, земля, транспорт); 5% акцизного податку з реалізації підакцизних товарів; державне мито; плата за надання адміністративних послуг, адміністративні штрафи та штрафні санкції; збори (туристичний, за паркування); плата за ліцензії та сертифікати; оренда та рентна плата за використання природних ресурсів; інші доходи (трансферти, власні надходження бюджетних установ, кошти пайової участі тощо) [2, С. 62 - 65].

Найбільша відстань від районного центру, Шишаки, до крайньої точки району – села Воскобійники, становить 25 км (Рис.2), а до обласного центру, Полтави - 80 км (Рис.1).



Рис. 1

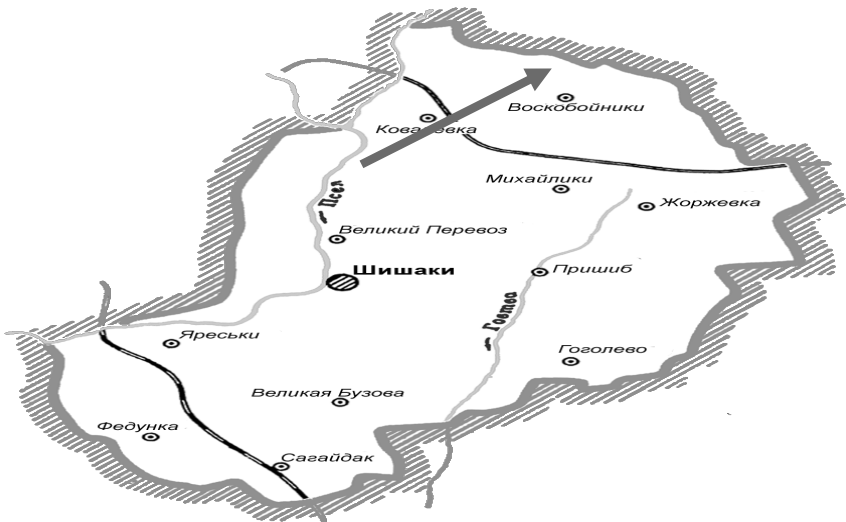


Рис. 2.

Крім того, було облаштовано віддалене робоче місце пожежній частині, яка розміщена в селі Михайлики. Фактично, вона обслуговує половину території

громади (Рис.1, Рис.2, Рис.3.). Там несуть цілодобове чергування 12 пожежників. Шишацька ОТГ має і культурні пам'ятки на своїй території. Тому тут докладають максимальних зусиль, щоб підсилити туристичний потенціал. Шишацька ОТГ – це поєднання інвестиційних можливостей та туристичних місць. В перспективі за децентралізації об'єднана громада матиме потужну економіку.

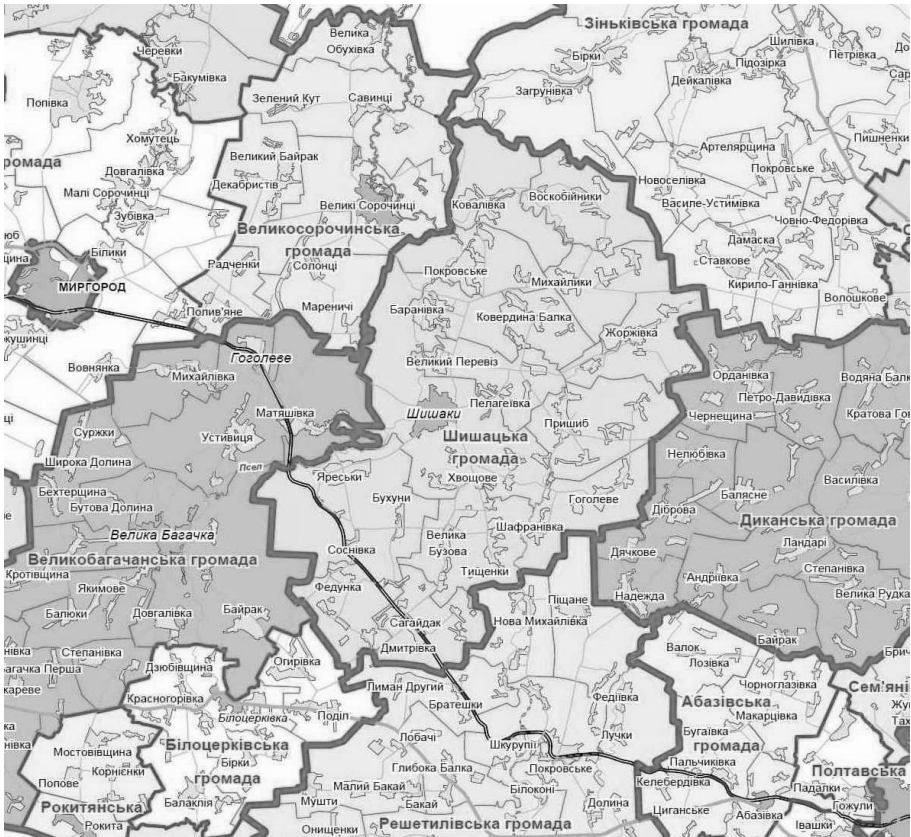


Рис. 3

Висновки. Отримані результати свідчать про значні перспективи децентралізації державної влади [8] для забезпечення спроможності місцевого самоврядування самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення; здійснювати зовнішні запозичення, обирати установи з обслуговування коштів місцевих бюджетів; здатні забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються органами виконавчої влади, а

також необхідної для цього ресурсної бази; створити належні матеріали, фінансові та організаційні умови для забезпечення здійснення власних і делегованих повноважень; залучити населення до прийняття управлінських рішень, що сприятиме розвитку форм прямого народовладдя.

Література

1. Бребан Г. Французское административное право [Текст] / Г. Бребан. — М. : [б. и.], 1988. — С. 87.
2. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЗАПИТАННЯ-ВІДПОВІДІ (підготовлено на основі запитань, що надходили до ГО «Інститут громадянського суспільства» 05.2015-04.2016) – С. 62 – 65.
3. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування : [навчальний посібник для посадовців органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування]. – К. : ПРООН/МПВСР, 2016. – 269 с.
4. Зміст, принципи та мета реформи з децентралізації (посібник для суддів, які розглядають спори, пов'язані із оскарженнями процесів добровільного об'єднання та приєднання територіальних громад) / Сербіна А. В. / Козіна В. В. / Бризіцький М. І.
5. Ковальова В. Реформа місцевого самоврядування: замість держадміністрацій створять виконкоми обласних і районних рад / В. Ковальова // Урядовий кур'єр. – 2015.
6. Колишко Р.А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку / Р.А. Колишко // Вісник КНУ. Серія «Міжн. відн.». – 2015. – Вип. № 27. – С. 198.
7. Мінченко Р.М. Проблеми децентралізації державної влади і їх взаємодія з місцевим самоврядуванням в Україні / Р.М. Мінченко // Держава і право. – № 39. – С. 452.
8. Стацюк О.О. Міжвідомчий обмін земельно – кадастровою інформацією/ Стацюк О.О., Гладілін В.М.// Містобудування та територіальне планування. К.: КНУБА, 2015. – Вип. № 58. – С. 491 – 498.

к.т.н., доцент Гладілін В. Н., Яницкая В. Ю.
Национальный авиационный университет, г. Киев

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН

Внедрение децентрализации связано с многими вопросами экономики, инвестиций, юридических, земельно-экономических, охраны здоровья,

культуры, туризма, охраны культурного наследия, финансового управления, управлением труда и социальной защиты населения, управления инженерно–транспортной инфраструктурой, жилищно–коммунальным хозяйством и коммунальной собственностью.

В статье приводится анализ децентрализации власти, установка основных особенностей проведения реформы местного самоуправления, определение системы показателей формирования объединенных территориальных сообществ (ОТС), рассмотрение основных методов и этапов децентрализации, выяснение эффективности проведения реформы на примере отдельной области.

Вопросы децентрализации стоят на первом плане в условиях кризисного периода развития украинской государственности, поскольку именно этот процесс есть базовым условием независимой и эффективной деятельности органов местного самоуправления

Ключевые слова: децентрализация, объединенные территориальные сообщества, органы местного самоуправления, административная реформа, ресурсы.

Ph D., associate professor Gladilin V.N.,
Yanytska V.Y., National Aviation University, Kiev

DECENTRALIZATION OF THE UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES

The implementation of decentralization is linked to a number of issues, in particular: economy and investment; legal and land-environmental issues; health, culture, tourism and cultural heritage, financial management; issues of labor and social protection of the population, management of engineering and transport infrastructure, housing and communal services and communal property.

The purpose of the article is to analyze the decentralization of power, identify the main reasons and features of the implementation of local government reform, determine the system of indicators and factors for the formation of UGT (united territorial communities), to examine the main methods and stages of decentralization, to find out the effectiveness of the reform carried out on the example of a particular area.

Decentralization issues come to the fore in the crisis period of the development of Ukrainian statehood, since this process is one of the basic conditions for independent and effective activity of local self-government bodies.

Key words: decentralization, segregated territorial communities, state bodies, local governments, administrative reform, resources.

REFERENCES

1. Breban H. Frantsuzskoe admynstratyvnoe pravo [Tekst] / H. Breban. — M. : [b. y.], 1988. — S. 87.
2. DETsENTRALIZATsIIa ZAPYTANNIa-VIDPOVIDI (pidhotovleno na osnovi zapytan, shcho nadkhodyly do HO «Instytut hromadianskoho suspilstva» 05.2015-04.2016) – S. 62 – 65.
3. Detsentralizatsiia ta efektyvne mistseve samovriaduvannia : [navchalnyi posibnyk dlia posadovtsiv orhaniv vlady ta fakhivtsiv z rozvytku mistsevoho samovriaduvannia]. – K. : PROON/MPVSR, 2016. – 269 s.
4. Zmist, pryntsypy ta meta reformy z detsentralizatsii (posibnyk dlia suddiv, yaki rozghliadaiut spory, poviazani iz oskarzhenniamy protsesiv dobrovilnogo obiednannia ta pryiednannia terytorialnykh hromad) / Serbina A. V. / Kozina V. V. / Bryzitskyi M. I.
5. Kovalova V. Reforma mistsevoho samovriaduvannia: zamist derzhadministratsii stvoriat vykonkomy oblasnykh i raionnykh rad / V. Kovalova // Uriadovyi kurier. – 2015.
6. Kolyshko R.A. Detsentralizatsiia publichnoi vlady: istoriia ta suchasni tendentsii rozvytku / R.A. Kolyshko // Visnyk KNU. Seriia «Mizhn. vidn.». – 2015. – Vyp. № 27. – S. 198.
7. Minchenko R.M. Problemy detsentralizatsii derzhavnoi vlady i yikh vzaiemodiia z mistsevym samovriaduvanniam v Ukraini / R.M. Minchenko // Derzhava i pravo. – № 39. – S. 452.
8. Statsiuk O.O. Mizhvidomchy obmin zemelno – kadaastrovoiu informatsiieiu/ Statsiuk O.O., Hladilin V.M.// Mistobuduvannia ta terytorialne planuvannia. K.: KNUBA, 2015. – Vyp. № 58. – S. 491 – 498.