

УДК 332.1

Оленковська Лариса Павлівна

доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету,
кандидат наук з державного управління, доцент

**ПЕРШІ РЕЗУЛЬТАТИ ОБ'ЄДНАННЯ ГРОМАД:
ВИВЧЕНІ УРОКИ**

Анотація. У статті здійснено аналіз процесу об'єднання громад в Україні, визначено можливі перспективи та ризики процесу щодо бажаного комплексного підходу до об'єднання з урахуванням інтересів усіх суб'єктів на рівні району (чинного елементу адміністративно-територіального устрою) та області.

Ключові слова: субвенція на розвиток, місцеві бюджети, децентралізація, перспективний план об'єднання територіальних громад, місцевий економічний розвиток, механізми взаємодії органів місцевого самоврядування.

**Оленковска Л. П. Первые результаты объединения общин:
изученные уроки**

Аннотация. В статье проведен анализ процесса объединения общин в Украине, определены возможные перспективы и риски процесса в части желаемого комплексного подхода к объединению с учетом интересов всех субъектов на уровне района (действующего элемента административно-территориального устройства) и области.

Ключевые слова: субвенция на развитие, местные бюджеты, децентрализация, перспективный план объединения территориальных общин, местное экономическое развитие, механизмы взаимодействия органов местного самоуправления.

**Olenkovska L. P. The first results of association of communities: lessons
learned**

Annotations. The article analyzes the process of unification of communities in Ukraine, prospects and identified potential risks in the process of a comprehensive approach to the desired association with all the actors at the district level (element current administrative territorial division) region.

Key words: subvention for the development of local budgets, decentralization, roadmap association of communities, local economic development, mechanisms of cooperation of local governments.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Процес об'єднання громад триває майже рік. Маємо перші результати: утворені громади сформували бюджети в нових умовах і намагаються освоїти новий для них обсяг повноважень, які невпинно розширюються. Їх виконання вимагає підвищення фінансової спроможності самих громад. Однак у межах району об'єднання його частини в громаду має негативні наслідки для тих громад, які не брали участі в процесі об'єднання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З цієї тематики відсутні аналітичні публікації аналітичного характеру. Однак уряд України за підтримки Європейського Союзу активно висвітлює всі кроки в процесі здійснення реформи місцевого самоврядування: на порталі «Децентралізація влади» відбиваються майже в режимі актуального часу події в цій царині.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Проблема полягає в конфлікті інтересів об'єднаних громад, меж і бюджетних реалій нинішнього адміністративно-територіального устрою України. Нові громади є добрим прикладом результативності реформи, однак одночасно перебувають у конфлікті з територією, частиною якої були раніше.


Формулювання цілей статті. Метою публікації є дослідження результатів часткового виконання перспективних планів об'єднання територіальних громад, виклад рекомендацій для територій, які починають цей процес, огляд досвіду щодо організації місцевого самоврядування, доцільності об'єднання територіальних громад відповідно до перспективного плану, ухваленого рішенням обласної ради (на прикладі Херсонської області), а також формулювання пропозицій щодо змін до цього акта.

Виклад основного матеріалу. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади здійснюється на засадах децентралізації в межах чинної Конституції, проте з чітким дотриманням принципів і завдань, що визначені чинною Концепцією реформи місцевого самоврядування та Планом дій Ради Європи для України на 2015-2017 роки. До першочергових завдань Плану дій РЄ віднесено *конституційну реформу*: Однак, ураховуючи ситуацію, що склалася навколо змін до Основного Закону, Уряд проводить реформу в межах чинної Конституції, але з чітким дотриманням принципів і завдань, визначених і Концепцією реформи місцевого самоврядування, і Планом дій РЄ. Процес змін до Конституції може зайняти тривалий час. Водночас децентралізація – це потреба: або громади набудуть конкурентно здатності, або втратять реальні можливості до розвитку.

Нові об'єднані громади впродовж листопада-грудня 2015 – січня-квітня 2016 року закінчили реорганізацію своїх структур, розробили бюджети на 2016 рік, утворили виконавчі комітети рад, відкрили доходні та видаткові рахунки та розпочали діяльність як юридичні особи публічного права.

Таблиця 1

Кількість утворених територіальних громад в областях України

Область	Сукупне населення	Площа, км ²	Густина, осіб/км ²	Кількість об'єднаних громад	Перспективний план
АР Крим	1 968 550 ▲	26 081	75,5	-	
Вінницька область	1 614 762 ▼	26 513	60,9	2	27
Волинська область	1 041 622 ▲	20 143	51,7	6	46
Дніпропетровська область	3 285 626 ▼	31 914	103,0	16	58
Донецька область	4 332 016 ▼	26 517	163,4	3	35
Житомирська область	1 259 823 ▼	29 832	42,2	10	28
Закарпатська область	1 257 262 ▲	12 777	98,4	2	0
Запорізька область	1 772 214 ▼	27 180	65,2	6	46
Івано-Франківська область	1 381 505 ▼	13 928	99,2	4	49
Київська область	1 725 893 ▲	28 131	61,4	1	28
Кіровоградська область	984 864 ▼	24 588	40,1	3	17
Луганська область	2 232 887 ▼	26 684	83,7	2	22
Львівська область	2 536 053 ▼	21 833	116,2	16	74
Миколаївська область	1 166 210 ▼	24 598	47,4	1	28
Одеська область	2 394 339 ▲	33 310	71,9	8	16
Полтавська область	1 454 245 ▼	28 748	50,6	14	29
Рівненська область	1 159 296 ▲	20 047	57,8	6	30
Сумська область	1 129 094 ▼	23 834	47,4	1	48
Тернопільська область	1 071 597 ▼	13 823	77,5	26	0
Харківська область	2 735 862 ▼	31 415	87,1	1	52
Херсонська область	1 070 567 ▼	28 461	37,6	1	40
Хмельницька область	1 304 602 ▼	20 629	63,2	22	54
Черкаська область	1 256 770 ▼	20 900	60,1	3	43
Чернівецька область	908 409 ▲	8 097	112,2	10	24
Чернігівська область	1 062 810 ▼	31 865	33,4	5	42
Київ	2 870 930 ▲	839	3421,8		
Севастополь	385 998 ▲	1 079	357,7		
 Україна	45 377 581 ▼	603 628	75,2	169	836

Отже, станом на 1 квітня 2016 року відповідно до перспективних планів об'єднання громад, включно зі змінами, унесеними вже після їх

затвердження обласними радами, створено 169 громад, що складає 16% від загальної кількості. На сьогодні це 1005 громад у всіх областях, без урахування окупованих територій. Призначено вибори ще в трьох громадах у квітні 2016 року. Отже, незважаючи на післявиборче затишшя, процес об'єднання територіальних громад триває. Реформа децентралізації проходить досить швидко. У таких країнах, як Данія, Швеція, Норвегія, Латвія, де відбувалася така ж децентралізація, процес тривав десять років. За оцінками А. Ткачука, в Україні за півроку маємо результати кращі ніж у цих країнах за десять років [8].

І це не дивно, адже громади, що об'єдналися, незважаючи на складнощі перехідного періоду – негаразди з реєстрацією, «кадровий голод», відсутність сценаріїв дій на всі випадки нових реалій існування, починають розуміти та відчувати як міру переваг, так і міру своєї відповідальності.

Слід відзначити, що в усій Україні немає жодного району, де б усі населені пункти об'єдналися в територіальні громади. І практично всі райони тепер мають проблему з утриманням інфраструктури. Так, зміни до Бюджетного кодексу фактично є основою для стимулювання громад до об'єднання та підвищення їх спроможності через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. У разі об'єднання такі громади наділяються повноваженнями та ресурсами, як у міст обласного значення. Натомість територіальні громади, які не візьмуть участь в об'єднанні, залишаються осторонь цього процесу та позбавляються права на виконання делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися [3].

Відповідно до частини другої статті 97 та частини шостої статті 108 Бюджетного кодексу України Кабінет Міністрів затвердив Порядок надання субвенцій із державного бюджету *місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад.*

Субвенція надається для створення, модернізації інфраструктури об'єднаної територіальної громади та може спрямовуватися на нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури, що належать до комунальної форми власності (зокрема на виготовлення проектної та містобудівної документації) [4].

Таким чином, територіальні громади за рахунок субвенцій із державного бюджету зможуть:

- організувати надання та підвищити якість надання адміністративних послуг, у разі відсутності – створити центри надання адміністративних послуг, сучасні системи організації управління громадою – комунікаційні мережі, бази даних, системи оповіщення населення;

- здійснити реконструкцію, переобладнання, перепрофілювання будівель бюджетних установ з метою їх використання відповідно до повноважень і потреб об'єднаних територіальних громад з обов'язковим застосуванням енергозбережних технологій;

- забезпечити будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт доріг, мостів, переходів комунальної форми власності, що поліпшують доступність жителів до об'єктів та установ, у яких надаються адміністративні, соціальні та інші послуги;

- оперативно здійснити закупівлю транспортних засобів для підвезення дітей до навчальних закладів, транспортних засобів спеціального призначення для комунальних підприємств, пожежної та спеціальної рятувальної техніки й пожежно-рятувального оснащення.

Щодо надання комунальних послуг вони отримують можливість будівництва водогонів, систем водовідведення, нових полігонів твердих побутових відходів та рекультивації територій сміттєзвалищ тощо. Крім того, громади зможуть здійснити будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт інших об'єктів, які є важливими для посилення спроможності та

забезпечення територіальної згуртованості громади, належного рівня безпеки та цивільного захисту громади.

Для отримання 2016 року субвенції з державного бюджету об'єднані територіальні громади мусять мати план соціально-економічного розвитку – документ, який громади розробляли й раніше. Отже, спеціальних методичних рекомендацій від Уряду для отримання субвенції громади не потребують [1]. Так, 2016 року фіксується 169 об'єднаних громад, населення яких складає 1390494 громадян, яким держава виділяє субвенцію в сумі 1000 000 грн. Наприклад, єдина в Херсонській області Кочубеївська громада (3,5 тис. населення) отримала 4,6 млн. грн. на свої потреби додатково. Загалом її видатки складатимуть 3467 грн. на одного мешканця.

Також збільшилися бюджети самих територіальних громад. Так, у Полтавській області завдяки об'єднанню обсяг власних доходів бюджетів громад збільшився більш ніж удвічі проти показників 2015 року: з 94,1 млн. грн. до 189,8 млн. Найбільший обсяг зростання власних доходів зафіксовано в Шишацькій об'єднаній громаді – 37,7 млн. грн. Об'єднання територіальних громад у Полтавській області сприяло збільшенню майже вдвічі доходів місцевих бюджетів на одного жителя цих територій – з 1089 до 2195 грн.

У Житомирській області станом на 01 січня 2016 року на базі 45 сільських і 4 селищних рад утворено 9 громад (Народицька, Тетерівська, Високівська, Потіївська, Дубрівська, Червоненська, Новоборівська, Іршанська та Вишевицька).

Згідно зі статтею 115 Бюджетного кодексу України саме на обласні державні адміністрації покладено контроль за формуванням бюджету і його відповідністю до затверджених показників чинним бюджетним законодавством країни. Так, з 9.12.2015 до 12.01.2016 було сформовано та затверджено 9 бюджетів об'єднаних територіальних громад. Відповідно в області, замість 657 самостійних бюджетів, залишилося 617. Загальна сума бюджету об'єднаних територіальних громад – 169,4 млн. грн.

Кожен бюджет відповідно формується зі статті доходів та статті видатків. Доходи, у свою чергу, складаються з власних доходів і міжбюджетних трансфертів. Власні доходи територіальних громад формують 17 джерел. Найголовніші – податок на доходи фізичних осіб; плата за землю; єдиний податок. За перший місяць поточного року загальна сума власних надходжень до 9 громад становлять 5,4 млн. грн. Щодо міжбюджетних трансфертів, то, окрім Іршанської територіальної громади (де реверсна дотація), усі інші громади отримали базову дотацію на загальну суму 782,8 тис. грн., медичну (2 341,0 тис. грн.) та освітню (4 662,1 тис. грн.) субвенції.

Загалом доходи 9 територіальних громад становлять 61,9 млн. грн. Щодо видатків, то лєвова їх доля належить галузі освіти – 88 млн. грн. Утримання органу державного управління займає друге місце – 22,8 млн. грн. Від загального обсягу загального фонду 88 млн. грн. відходять на заробітну плату, 13,5 млн. грн. – на енергоносії. У цих громадах сума доходів на одного мешканця також переконливо зросла до 2346 грн. [1].

Таким чином, досягаємо головного – збільшення доходів і відповідно, видатків на одного мешканця.

Усі громади також мають можливість отримати з державного фонду регіонального розвитку кошти на реалізацію інвестиційних проєктів.

Тривалий час для міст і містечок України «рожевою мрією» було отримання статусу міста обласного значення, що автоматично поліпшувало бюджетне становище території. Однак, отримавши таке право в межах району, який продовжує існувати як адміністративно-територіальна одиниця з усіма «інфраструктурними» наслідками – районна лікарня тощо, нові територіальні громади несвідомо є причиною руйнування органічних зв'язків між бюджетами, цільовими програмами та реальними обставинами розвитку території, оскільки, змінивши статус, місто (об'єднана громада) залишається частиною району, використовує його інфраструктуру, однак перестає фінансово брати участь у подальшому його розвитку. Наприклад, медична

субвенція, розрахована на всіх мешканців району, у разі виникнення об'єднаної громади, на районну лікарню більше не спрямовується. Виникають проблеми й з отриманням статистичних даних для здійснення аналізу економічного та демографічного стану.

Імовірно саме з цієї причини Комітет Верховної Ради з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування ухвалив рішення, відповідно до якого надання статусу міста обласного значення здійснюватиметься лише для тих територіальних громад, які об'єднали довкола себе територіальні громади в конфігурації, що повністю відповідає Перспективному плану формування територій громад, а не просто кілька ближніх сіл [7].

Таке зважене рішення свідчить про те, що народні депутати, принаймні з профільного Комітету, справді розуміють філософію реформи просторової організації влади. Це є ознакою того, що зміни, які ще рік тому сприймалися негативно, починають набувати незворотного характеру. Є перспектива того, що тепер Верховна Рада швидше ухвалюватиме потрібні для реформи законодавчі акти – зокрема такі, як «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо механізму стимулювання подальшого процесу добровільного об'єднання територіальних громад» (№3638), «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо механізму стимулювання подальшого процесу добровільного об'єднання територіальних громад)» (№3639). Таким чином, імовірно на кінець 2017 року буде створено умови для ухвалення базового Закону «Про засади адміністративно-територіального устрою» та затвердження на його основі нових адміністративно-територіальних одиниць.

Висновки з даного дослідження. У майбутньому, згідно з чинною Концепцією реформування місцевого самоврядування, у нас не буде міст районного чи обласного значення, усі громади базового рівня матимуть однаковий статус і повноваження. Проте сьогодні – у непростий перехідний

період – ми маємо рухатися системно й послідовно, стимулювати громади до об'єднання зусиль заради створення нової якості життя на їх територіях [8].

Перспективи подальших розвідок. У подальшому плануємо залучити до аналізу досвід інших країн, зокрема сусідніх європейських, у зазначеному напрямку досліджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Децентралізація влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/>
2. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
3. Набатова Ю. О. Формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів. Ефективна економіка / Набатова Ю. О. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=4100>
4. Постанова КМУ «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад» від 16 березня 2016 р. № 200 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/200-2016-%D0%BF>
5. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zhydachivrda.org.ua/file/image/051/posibnik_gromadi_1.pdf
6. Ярьсько: бюджетна децентралізація – це не додаткові субвенції із збереженням «схем» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/news/2015/01/16/521924/> – Назва з екрану.
7. Субботович Ю. Л. Бюджетна децентралізація та зміцнення фінансів органів місцевого самоврядування [Текст] / Ю. Л. Субботович // Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка. – 2013. – № 13 – С. 44-46.
8. Ткачук А. С. Наступний етап об'єднання громад почнеться з другого півріччя 2016 року, незалежно від того, що про це думає політикум [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1945> – Назва з екрану.

Statement of the problem. The process of combining community continues almost a year. We have the first results: educated community budgets formed in the new environment and trying to learn new range of powers to them. Their implementation will require increased financial capacity of the communities. However, within the area of its association in the community has negative consequences for those communities that did not participate in the association.

Urgency. The problem is the conflict of interests united community boundaries and budgetary realities of the current administrative-territorial structure

of Ukraine. The new community is a good example of the impact of reform, but at the same time in conflict with the territory, part of which had been previously.

The purpose of the article – research results of the partial implementation of long-term plans of association communities.

Our task was to study – to review the experience of local authorities, associations of communities under long-term plan and formulate proposals.

Summary. The reform of local government and territorial organization of power on the principle of decentralization within the current Constitution but in strict compliance with the principles and tasks set by the Concept of Local Government Reform and the Council of Europe Action Plan for Ukraine for 2015-2017 years.

It should be noted that throughout Ukraine there is no area where settlements have all joined together in local communities. And almost all areas now have a problem with maintenance of infrastructure. Amendments to the Budget Code is actually a foundation to encourage communities to unite and increase their ability to move through the mechanism of joint community budgets on direct relations with the state budget. When combining these communities are given the authority and resources, as in the cities of regional importance. Instead, municipalities that do not take part in the association remain out of the process and lose the right to state delegated powers of local governments in villages, townships, cities of regional importance, not united.

Conclusions and outcomes. In the future, according to the current concept of reforming local government, we will not bridge the district or regional significance, all communities have the same basic level of status and authority. But today – in the difficult transition period – we are moving systematically and consistently encourage the community to join efforts in order to create a new quality of life in their territories.