

## Реформа місцевого самоврядування – ключовий етап для формування стійкого розвитку громад

Вінницька обласна Рада

**Анотація.** Актуальність досліджуваної теми зумовлена необхідністю реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що передбачає розширення повноважень органів місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального поділу. У разі її реалізації зростає необхідність вдосконалення громадського контролю за діяльністю цих органів з метою уникнення корпоратизації системи місцевого управління.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, територіальні громади, об'єднання, бюджет, перспективний план.

**Abstract.** The relevance of the subject due to the need of reforming local government and territorial organization of power in Ukraine that would expand the powers of local governments at various levels of administrative and territorial division. When its implementation will increase the need to improve public control over the activities of these bodies in order to avoid the corporatisation of local government.

**Keywords.** local government, local communities, associations, budget roadmap.

Процес реформування місцевого самоврядування [1] передбачає формування триступеневої структури органів місцевого самоврядування. Проте фактично нічого не зміниться, окрім назв. Найбільших змін варто очікувати на рівні громад, котрих за оцінками експертів має утворитись близько 1500 тис. одиниць у порівнянні із зараз існуючими 11 338 сільськими, селищними та міськими радами районного значення [2].

За роки Незалежності в Україні зникло 34 селища та 494 сіл у зв'язку з відсутністю жителів, не враховуючи тих населених пунктів, що об'єднались чи були включені у межі інших адміністративно-територіальних одиниць [3].

Очікуваним результатом реформи має бути отримання економічно, фінансово та інфраструктурно спроможних громад. Також планується сформувати нові еліти на місцях; встановити горизонтальні відносини між державними органами, місцевим самоврядуванням, приватним сектором; отримати ширші управлінські можливості та ресурсну базу; отримати інструменти для формування інвестиційного середовища; забезпечити вирішення соціальних проблем; сформувати нові світоглядні та культурно – освітні підходи для конструювання регіональних особливостей, що наповнюватимуть єдиний загальноукраїнський контекст.

Першим кроком у реформуванні стало розпорядження Кабміну від 1 квітня 2014 р. «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [1], що в цілому пояснювало основні складові майбутнього реформування місцевого самоврядування. У червні 2014р. був прийнятий Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [4], котрий дав можливість здійснити перші кроки щодо об'єднаних процесів між територіальними громадами: з'явилась можливість встановити співпрацю щодо передачі окремих функцій органом місцевого самоврядування іншому, з відповідною передачею ресурсів; реалізації спільних проектів, їх координацію та використання об'єднаних наявних ресурсів; спільного утворення та утримання підприємств, установ та інфраструктурних об'єктів; утворення спільного органу управління над об'єктами обумовлених у рамках співробітництва. Законом відведено значну роль мешканцям громади, зокрема вони можуть приймати участь не лише у процесі узгодження деталей та особливостей співпраці між громадами, а й бути ініціаторами її започаткування чи припинення. У підтримку цих процесів Мінрегіонбуд у серпні минулого року видав Наказ «Про затвердження примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад», де оприлюднив п'ять варіантів договорів про укладання співпраць між територіальними громадами [5].

Загальним інструментарієм об'єднання став Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», а основні принципи та характеристику цього процесу закладено в Законі України «Про засади державної регіональної політики».

Основними принципами реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади встановлено:

- визначення обґрунтованих засад діяльності органів місцевого самоврядування та виконавчих органів влади, здатних забезпечувати доступні та якісні послуги громадянам;
- створення надійних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення прямих та делегованих інтересів громадян органами самоврядування (право місцевих громад на організацію та проведення місцевого референдуму);
- розподіл повноважень в системі місцевого самоврядування та виконавчими органами влади на всіх рівнях адміністративно-територіальної системи на принципах субсидіарності та децентралізації влади;
- створення механізму державного контролю за виконанням рішень органами місцевого самоврядування згідно з Конституцією та законами України;
- якомога більше залучати населення до прямого державного правління та прийняття рішень на рівні селища, села, громади тощо.

Урядом України була затверджена «Методика формування спроможних територіальних громад [6] – цей документ остаточно сформував набір критеріїв щодо об'єднання громад. Перш за все враховуватиметься їхній соціально – економічний та інфраструктурний потенціал, братимуться до уваги історичні, етнічні, культурні, природні чинники, що можуть відновити межі територій адміністративних одиниць, що існували в минулому. Також ключовим буде принципи субсидіарності, що пояснює передачу владних повноважень на найнижчий рівень управління для найбільш якісної їх реалізації.

Важливим питанням є визначення центрів громад. Ключовим фактором при цьому має стати швидка медична допомога, оскільки згідно постанови Кабміну «Про норматив прибуття бригад екстреної (швидкої) медичної допомоги на місце події [7], вона повинна доїжджати до пункту призначення, з врахуванням ургентних ситуацій, не пізніше ніж за 20 хвилин (дорогою з твердим покриттям). Отже це й пояснюватиме те, що відстань від центру громади до її крайньої точки поселення повинно становити 10 -15 кілометрів. При об'єднанні населені пункти зберігають свій статус сільської чи міської місцевості, але назва об'єднаної територіальної громади мала б бути похідною від адміністративного центру цієї громади.

На місцях, керуючись прийнятою «Методикою формування спроможних територіальних громад», розроблятимуться перспективні плани, що пояснюватимуть етапи процесу об'єднання: на першому етапі будуть визначатись потенційні адміністративні центри з числа міст районного та обласного значення; на другому формуватиметься зона доступності населених пунктів до цих центрів; на третьому – визначатимуться адміністративні центри, що знаходяться за межею доступності. Перспективний план дозволить детально організувати процес об'єднання територіальних громад, зокрема передбачити не лише адміністративно – управлінську складову, але й розвиток інфраструктури та залучення фінансів.

Мешканці можуть приймати широку участь у об'єднувачому процесі, зокрема бути її ініціаторами, а також приймати участь на громадських слуханнях, обговореннях, консультаціях в робочих групах, щодо формування умов об'єднання тощо.

Але немає чіткості, щодо процедури громадських слухань у законодавчому полі, зокрема оцінка їх результатів, кількість учасників, форма проведення тощо. Вона мала б бути врегульована Статутом територіальної громади, що існує у небагатьох громадах, а пояснення «громадських ініціатив» у існуючих статутах значно різняться.

Проте найгострішим питанням є земля, зокрема право на її користування, за межами населеного пункту. Фактично це право належить районному рівню влади, котрі не завжди враховують думку громади, котра потенційно претендує на цю землю, тому повноваження щодо розпорядження землями за межами населених пунктів повинне бути передане раді громади.

Найважливішим питанням щодо стимулювання та реалізації об'єднання територіальних громад є фінансова підтримка, яка відбуватиметься у формі субвенцій для формування інфраструктури згідно стратегічних програм розвитку територій. Запит до Уряду щодо надання таких субвенцій подаватиме обласна державна адміністрація на основі звернення місцевої ради об'єднаної територіальної громади. Ризик в тому, що фінансова підтримка надаватиметься після об'єднання. До того ж субвенція повинна розподілятися пропорційно до площі об'єднаної територіальної громади і кількості сільського населення у ній.

Сьогодні, після внесення змін у Бюджетний та Податковий кодекси, здійснено кроки, що «прямо» спонукають територіальні громади до об'єднання. Сільські, селищні та міські ради районного значення тепер, після цих змін, можуть здійснювати видатки лише на власні органи місцевого самоврядування а також залишають за собою право на загальні видатки, що можуть реалізувати усі місцеві бюджети, що вказані у статті 91 Бюджетного кодексу (далі БК). Але як правило, місцеві бюджети, насамперед сільські та селищні, ледь справляються із виплатою комунальних послуг та зарплат своїм виконавчим апаратам, тому абсолютна більшість не реалізовує видатки вказані у цій статті, котра в цілому включає: утримання пожежної охорони, муніципальної дружини, житлово – комунальну сферу, благоустрій, будівництво та інші [8].

В результаті об'єднання, громади отримають суттєво більше функцій та відповідальностей, оскільки до об'єднання, вони могли утримувати лише свою установу самоврядування та здійснювати загальні видатки органів місцевого самоврядування, то тепер отримають заклади освіти, соціального захисту та інше.

Натомість доходи громад, що об'єдналися прогноуються значно більшими. До загального фонду поступатиме 60% податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), що фактично є одним із ключових податків; 10% податку на прибуток підприємств, крім державної власності.

Процес реформування місцевого самоврядування ще не набрав обертів і насамперед вимагає ухвалення нових законів та змін до вже існуючих, найважливіші серед них: Закон України «Про місцеве самоврядування», «Про адміністративно – територіальний устрій», «Про місцеві державні адміністрації» та інші загальні, галузеві та закони, що пояснюватимуть участь громадян – насамперед Закон України «Про вибори до органів місцевого самоврядування».

Реалізація добровільного етапу реформи можлива лише при широкій активності усіх середовищ та її учасників, починаючи від уряду, закінчуючи пересічним українцем, кожен повинен бути включеним у цей процес [9]. Тому важливо самостійно об'єднатись, оскільки зараз існує багато можливостей, щодо варіантів об'єднання, в іншому випадку – прийде час, і це буде здійснено примусово.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
2. Електронний довідник «Україна. Адміністративно-територіальний устрій» [Електронний ресурс]. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/z7503/a002>.
3. За роки Незалежності з мапи України зникло 641 село [Електронний ресурс] // "Тиждень". – 2014. – Режим доступу до ресурсу: <http://tyzhden.ua/News/77330>.
4. ЗАКОН УКРАЇНИ Про співробітництво територіальних громад [Електронний ресурс] // 2014 – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
5. Брезіцький Р. Громади, об'єднуйтеся, враховуючи ризики [Електронний ресурс] / Роман Брезіцький // <http://zaxid.net/>. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: [http://zaxid.net/news/showNews.do?gromadi\\_obyednuytes\\_vrahovuyuchi\\_riziki&objectId=1350343](http://zaxid.net/news/showNews.do?gromadi_obyednuytes_vrahovuyuchi_riziki&objectId=1350343).
6. Брезіцький Р. Про ризики та вигоди від об'єднання громад [Електронний ресурс] / Роман Брезіцький // <http://kyiv1.org/>. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <http://kyiv1.org/news/pro-riziki-ta-vigodi-vid-obednannya-gromad-042028/>
7. Постанова КМУ "Про норматив прибуття бригад екстреної (швидкої) медичної допомоги на місце події" від 21 листопада 2012 р. № 1119 [Електронний ресурс]. – 2012. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1119-2012-%D0%BF>.
8. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – 2010. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page8>.
9. Небава М. І. Ствердження громадянського суспільства як основна умова реалізації ефективної соціальної політики в Україні / М. І. Небава // Економіка: сучасні проблеми та перспективи розвитку в кризових умовах / Науковий вісник Вінницького кооперативного інституту. Статті та тези доповідей на VII Міжнародній науково-практичній конференції, 19 лютого 2014 р. Вінниця: ТОВ «Мерккьюрі-Поділля», 2014. – С.221-228.

*Панасюк Олеся Юрїївна, аспірант, Вінницький національний технічний університет, м. Вінниця,  
tsarukolesya@gmail.com*

*Небава Микола Іванович, науковий керівник, к.е.н., професор, декан факультету менеджменту  
Вінницького національного технічного університету*