

Прокопчук Лілія

к.е.н., доцент кафедри,

Подільський державний аграрно-технічний університет,

м. Кам'янець-Подільський, Україна

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ. ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ

Масштаби децентралізації в Україні свідчать, що це одна із найскладніших реформ, оскільки вона охоплює усі сфери – адміністративно-територіальний устрій, зміну повноважень у системі центральних і територіальних органів виконавчої влади та всіх рівнів органів місцевого самоврядування, бюджетної та податкової систем, земельних відносин, сфери освіти, медицини, соціальної сфери тощо. Децентралізація – це передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування. Історично, децентралізація – закономірна реформа, яку пройшли Польща, Словаччина, Литва, Латвія, Естонія, скандинавські країни і це дало поштовх економіці, соціальному розвитку цих країн, особливо їхніх сільських територій.

Відомо, що до початку реформи в Україні у 92% сільських громад проживало менше 3000 жителів, майже 11% сільських територіальних громад мали менше 500 жителів. Водночас у понад 50% сільських громад дотаційність складала понад 70%. 483 територіальні громади взагалі на 90% утримувалися за рахунок дотацій.

Так, ще 1 квітня 2014 року Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1].

17 червня 2014 року, Верховною Радою, було прийнято Закон України «Про співробітництво територіальних громад» (саме про співпрацю, а не добровільне об'єднання, це різні закони – важливо їх розрізняти) [2].

Спираючись на такі інституційні засади, як Позачергове послання Президента України, затверджену Кабміном також у 2014 році Стратегію сталого розвитку «Україна 2020» [3], Коаліційну угоду, Програму діяльності Кабінету Міністрів України, Верхо-

вна Рада затвердила План законодавчого забезпечення реформ в Україні. Важливим етапом у створенні законодавчого підґрунтя для змін мало би бути прийняття змін до Конституції України в частині децентралізації.

Головною подією децентралізації 2015 року стало ухвалення 5 лютого 2015 р. Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [4]. Ухвалення Закону дало початок дуже важливому процесу укрупнення базових територіально-адміністративних одиниць в Україні, яких до реформи було надзвичайно багато, але ефективність діяльності органів влади там була низька. Ось прості цифри. До реформи в Україні існувало 11 520 територіальних громад: із них 458 міських, 783 селищних і 10 279 сільських. Після завершення об'єднаної процесу заплановано створення приблизно 1500 потужних дієздатних громад. Станом на початок 2016 року ми маємо приблизно десяту частину від запланованої цифри – близько 800 громад створили 159 об'єднаних громад.

18 березня 2017 року опубліковано Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад №4772)». Закон спростив процедуру добровільного об'єднання територіальних громад, надав право громадам за спрощеною процедурою приєднуватися до вже створеної об'єднаної громади [5].

У процесі реформи виникло багато недоліків та проблем, серед яких можна назвати:

- Непослідовність нормативного забезпечення. Не прийняті зміни до Конституції, що «підвішує» прийняття багатьох важливих нормативних актів.

- Нові кадри, нестача знань, брак відповідальності. Робота в структурах місцевого самоврядування потребує більшого обсягу знань та досвіду. Зараз і держава, і міжнародна донорська спільнота пропонують активістам, працівникам виконкомів колишніх сільрад та посадовцям органів місцевого самоврядування різноманітні курси, семінари та інші форми навчання.

- Складність, багатоплановість реформи. Концепція реформи вимагає узгоджених дій з боку різних секторів, різних міністерств та відомств.

- Неузгодженість та відставання галузевих міністерств від поточних темпів децентралізації та їх реагування на виклики, які постають перед новоствореними громадами.

- Нечітко прописана процедура реєстрації новоутворених громад. Проте, на Дніпропетровщині першими зареєстрували виконкоми рад, як юридичні особи, що покращило їх управлінсько-господарську спроможність.

- Більшість закладів освіти, культури, охорони здоров'я, які громадам потрібно взяти на баланс, не мають оформлених належним чином установчих документів.

Проте, позитивні зрушення, які отримують громади, безпосередньо після об'єднання, будуть значно вагомішими, а саме:

- Бюджети об'єднаних громад переводяться на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, оскільки вони урівнюються в повноваженнях з містами обласного значення. Ці громади вже не залежатимуть ні від району, ні від міста, ні від області. Фінансування стане дворівневим, прямим: від держави – безпосередньо громаді.

- У 2016 році з державного бюджету об'єднаним територіальним громадам на розвиток інфраструктури надали спеціальну субвенцію в розмірі 1 млрд гривень. Щоб спростити процес отримання цих коштів для громад, Мінрегіон розробив та затвердив форму заявки, а раніше запропонував типову структуру плану соціально-економічного розвитку, необхідного для отримання субвенції. Ці кошти розподілилися між 159 об'єднаними громадами за чіткою формулою залежно від кількості сільського населення та площі громади.

- Об'єднаним громадам передаються функції державно архітектурно-будівельної інспекції – важливі функції, пов'язані із введенням в експлуатацію об'єктів будівництва. Як очікується, це значно спростить відповідні процедури, дасть стимул демографічному, економічному, інфраструктурному розвитку.

- Найближчим часом очікується (але наразі ще остаточно не прийнято законодавчо), що громада розпоряджатиметься землями в нових межах: до Верховної Ради України подано законопроект №4355 від 31.03.2016. В ньому йдеться про передачу

в управління об'єднаним територіальним громадам та громадам, які поки ще не об'єдналися, земель, що знаходяться у межах і поза межами населених пунктів, що забезпечить право громад на управління власними ресурсами. Його прийняття сприятиме зміцненню матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування, більш якісному і обґрунтованому плануванню розвитку територій. Важливо і те, що формування дохідної частини бюджету, що базується на сумах плати за землю, буде прозорим та зрозумілим.

- Уже сьогодні при встановленні орендної плати за землю громада може переглянути ставку і привести її у відповідність до загальнодержавного рівня з вигодою для бюджету.

- Якщо йдеться про приєднання сільських громад до міста з утворенням так званого муніципалітету, то очевидні переваги вже побудованої, готової міської інфраструктури та управлінських можливостей. Міським громадам це теж вигідно з причин, наведених вище.

- Місцеві бюджети зараз володіють ресурсною базою, яка була значно збільшена, і це стосується не лише об'єднаних громад. Робиться все можливе, щоб нові можливості були максимально ефективно реалізовані. У об'єднаних громад є низка преференцій і додаткових можливостей, якими важливо скористатися.

- Об'єднуючись, долаючи певні перешкоди на початку, громади, тим не менше, закладають важливі основи для свого економічного розвитку в перспективі, бо отримують територіальні, земельні, демографічні ресурси, мають змогу облаштувати інфраструктуру.

- У цей момент увага багатьох міжнародних донорських проектів прикута до об'єднаних громад. Їм запропоновано різну допомогу – від консультацій та навчання активу й посадовців до конкретних сум допомоги на різні проекти: центри надання адміністративних послуг, інфраструктурні проекти, енергозбереження тощо. В Україну з конкретними цілями допомоги об'єднаним територіальним громадам надійшло декілька десятків мільйонів євро.

Проаналізувавши переваги та недоліки, наведені вище, можна констатувати, що земля і люди – справжнє багатство, а якщо скористатися можливістю відбудови інфраструктури, то ситуація з бідністю та відсталістю може в найближчій перспективі змінитися, бо укрупняться стратегічно вигідно. Адже ті громади, що спромоглися заохотити до об'єднання більшу кількість територій та людей, що проживають на них, мають кращий бюджет, бо в ньому залишається 60 % податку на доходи фізичних осіб. Як правило, ті громади, що мають близько п'яти тисяч населення, уже не потребують дотацій. Але для того, щоб розвиватися, цього не достатньо, треба нарощувати потенціал і бути ще більшими. Якщо в Європі приєднання бідних громад – це, вже на їх етапі розвитку головна мета децентралізації – розбудова економічної спроможності. В Україні об'єднання громад створює поки що передумови для такого подальшого розвитку економіки, і цим базисом є розбудова інфраструктури, яка не можлива без землі, територій, населення.

Список використаних джерел

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> – Назва з домашньої сторінки Інтернету.
2. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> – Назва з домашньої сторінки Інтернету.
3. Стратегія сталого розвитку «Україна 2020» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> – Назва з домашньої сторінки Інтернету.
4. Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19> – Назва з домашньої сторінки Інтернету.
5. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад №4772)» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1851-19> – Назва з домашньої сторінки Інтернету.