

самоврядування. У зв'язку з цим напрямими подальших розвідок мають стати питання розмежування повноважень між усіма суб'єктами надання адміністративних послуг у громаді на основі принципу субсидіарності та відпрацювання механізмів взаємодії між ними задля найповнішого задоволення населення як отримувача публічних послуг.

Література:

1. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. / за заг. ред. Г. С. Одінцової, Г. І. Мостового. – Х. : ХарПІ УАДУ, 2002. – 492 с.
2. Державне управління : словн.-довід. / уклад. : В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко, І. М. Варзар, В. М. Князев та ін. ; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
4. Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI (із змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
5. *Моисеев Н. Н.* Человек, среда, общество / Н. Н. Моисеев. – М. : Наука, 1982. – 282 с.
6. *Нижник Н. Р.* Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков ; за ред. Н. Р. Нижник. – К. : УАДУ, 1998. – 160 с.
7. *Ольшанський О. В.* Управління місцевим господарством: механізм удосконалення : [монографія] / О. В. Ольшанський. – Х. : Константа, 2008. – 158 с.
8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг» від 30.01.2013 р. № 57 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/57-2013-п>.

Надійшла до редколегії 27.11.2015 р.

УДК 352.07

О. В. Ольшанський,

к.держ.упр., начальник Фонду комунального майна Сєверодонецької міської ради Луганської обл., м. Сєверодонецьк

ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇХ РЕСУРСНОЇ СПРОМОЖНОСТІ

Узагальнено правову базу та емпіричні матеріали з підготовки перспективних планів формування спроможних громад, виявлено проблемні питання процесу об'єднання громад. Наголошено на необхідності здійснення глибокого аналізу економічної бази громад, що планують об'єднатися, підготовчій стадії, а також на законодавчому врегулюванні питань функціонування інституту комунальної власності об'єднаної громади.

Ключові слова: територіальна громада, об'єднання громад, перспективний план, дорожня карта, ресурси громади.

O. B. Olshanskyi,

PhD in Public Administration, Chief of Municipal Property Fund of Severodonetsk City Council (Lugansk Region), Severodonetsk

COMBINING LOCAL COMMUNITIES AS A MECHANISM TO ENSURE THEIR RESOURCE CAPACITY

Generalized legal base and empirical materials for the preparation of perspective plans of forming capable communities, the identified areas of community combining process. The attention to the need for deep analysis of the economic base of communities that planned to unite the preparatory phase, and legislative regulation of the functioning of the institution of communal property a united community/

Key words: territorial community, combining communities, perspective plan, road map, resources of community.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», прийнятим Верховною Радою України ще 1997 р., визначено, що територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [3]. Крім того, згідно зі ст. 1 цього Закону право на добровільне об'єднання мали тільки сільські громади: а ні селищним, ні міським громадам такого права надано не було. Тобто територіальні громади в Україні мають юридичні підстави об'єднуватися в одну громаду вже достатньо давно. Між тим реального механізму процесу об'єднання територіальних громад у той час так розроблено і не було. З одного боку, у сільських громад є право на об'єднання, з іншого боку, існує багато невирішених питань такого об'єднання: яким чином це робиться, як відповідати принципу добровільності об'єднання, крім визначення його на місцевих референдумах, де взяти кошти на його проведення в умовах значного дефіциту сільських бюджетів та їх обмеженості тощо.

Враховуючи розрізненість розташування населених пунктів, значну відстань між ними та від них до адміністративних центрів, неотримання місцевим населенням (особливо це стосується населення невеликих містечок, сіл та селищ) належного рівня якості різного роду адміністративних та соціальних послуг, у т. ч. послуг з охорони здоров'я, освіти, забезпечення зайнятості та надання необхідної соціальної допомоги, культури, а також послуг з побутового обслуговування та торгівлі або взагалі їх відсутність, не говорячи вже про рівень соціально-економічного розвитку цих адміністративно-територіальних одиниць, питання об'єднання територіальних громад для вирішення такого роду проблем вже достатньо тривалий час є актуальним при здійсненні місцевого самоврядування на відповідних територіях.

Правовою основою об'єднання територіальних громад є закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [4], «Про співробітництво територіальних громад», постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» [2], а також Бюджетний і Податковий кодекси України та

інші нормативно-правові акти. В останній час численні питання формування спроможних громад активно дискутуються фахівцями на сторінках засобів масової інформації, засіданнях «круглих столів» та за допомогою інших форм залучення громадськості (в тому числі наукової) до обговорення нагальних питань місцевого розвитку та реформування місцевого самоврядування. Разом із тим публікації за даною проблематикою обмежуються роз'ясненням положень законодавства та відповідними коментарями до них, а наукові дослідження проблематики об'єднання територіальних громад фактично відсутні.

Метою даної статті є узагальнення матеріалів з підготовки перспективних планів формування спроможних громад, виявлення проблемних питань процесу об'єднання громад та розроблення пропозицій щодо зменшення їхнього негативного впливу на процес децентралізації.

Питання об'єднання територіальних громад завжди було актуальним для невеликих місцевих громад (сіл, селищ, містечок). Особливого, невідкладного значення питання об'єднання територіальних громад набуло останнього часу на Сході нашої країни, де з 2014 р. тривають бойові дії. Мешканці населених пунктів так званої «сірої зони» на території проведення АТО взагалі не можуть отримати елементарного рівня життєво необхідних послуг, не говорячи вже про адміністративні послуги, що надаються органами місцевого самоврядування. Вони в першу чергу потребують отримання соціальних послуг, а саме медичного обслуговування, освіти, пенсійного забезпечення, соціального обслуговування найбільш незахищених верств населення (інвалідів, самотніх громадян похилого віку, які не можуть себе обслуговувати, матерів з дітьми та ін.), забезпечення продуктами харчування та водою та ін. Крім того, внаслідок бойових дій було пошкоджено значну частину газо-, тепло-, водо- та електричних комунікацій, а ті, що залишилися або були пошкоджені й спроможні функціонувати, не можуть задовольнити належним чином потреби мешканців населених пунктів.

Як виявилось, районні центри, до яких відносяться населені пункти зазначеної «сірої зони», знаходяться або на тимчасово окупованій території, або на лінії розмежування, де постійно тривають бойові дії, і їх відвідання ставить під загрозу життя та здоров'я мешканців. Крім того, органи місцевого самоврядування у більшості таких центрів не виконують своїх функцій. Фактично до прийняття Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» там існувало беззладдя. Щоб вирішити означені питання, Верховна Рада України за зверненнями голів Донецької та Луганської військово-цивільних адміністрацій, перепідпорядкувала проблемні населені пункти до інших територіальних центрів, але з'явилася проблема значної відстані до них, що створює для населення незручності та заважає отримувати належного рівня якості послуг.

Об'єднання територіальних громад дає можливість вирішити зазначені проблеми. Недарма основними принципами об'єднання територіальних громад є добровільність, відповідальність та економічна ефективність [4, ст. 2]. Держава активно сприяє такому об'єднанню, в т.ч. й фінансово – за рахунок коштів державного бюджету та організаційно – за участю в пілотних проектах.

Звертаємо увагу, що після отримання органами місцевого самоврядування відповідних територіальних громад від ініціатора пропозиції про їх добровільне

об'єднання, організується її громадське обговорення. Для цього означена інформація публікується в засобах масової інформації або на офіційному сайті відповідної місцевої ради. Громадське обговорення може здійснюватися у формі електронної консультації. У цьому випадку фізичні, юридичні особи та громадські об'єднання, що не є юридичними особами, які розташовані на певній території, свої пропозиції та зауваження щодо ініціативи з добровільного об'єднання територіальних громад подають на електронну адресу відповідної місцевої ради, що вказана у опублікованій інформації. Громадське обговорення проводиться протягом 30 днів з моменту отримання пропозиції щодо добровільного об'єднання територіальних громад.

Для вивчення та узагальнення пропозицій та зауважень учасників громадського обговорення у відповідній місцевій раді створюється робоча група з підтримки та впровадження заходів добровільного об'єднання територіальних громад. За результатами громадського обговорення місцева рада приймає відповідне рішення про надання згоди або відмову від участі у добровільному об'єднанні територіальних громад.

Станом на 25 листопада 2015 р. відповідними розпорядженнями Кабінету Міністрів України схвалено перспективні плани формування територій громад майже в усіх областях (крім Закарпатської й Тернопільської) [1]. Так, проект перспективного плану формування спроможних територіальних громад Луганської області розроблено для території, підконтрольній українській владі, на якій сьогодні функціонують 194 громади, з них 10 міських рад, 25 селищних рад, 159 сільських рад (до складу цих рад входять 607 населених пунктів: 22 міста, 74 селища, 511 сіл). У межах 194 територіальних громад у перспективі пропонується створити 24 об'єднаних спроможних громади: 3 об'єднані спроможні громади – в межах існуючих районів (Міловська, Біловодська, Марківська); 3 громади – на базі міст обласного значення (Северодонецька, Лисичанська, Рубіжанська); 9 громад – на базі районних центрів із змінами меж районів (Білокуракинська, Кремінська, Новоайдарська, Новопсковська, Попаснянська, Сватівська, Станично-Луганська, Старобільська, Троїцька); 9 громад – новоутворення навколо нових адміністративних центрів (Білолуцька, Золотівська, Красноріченське, Лозно-Олександрівка, Містківська, Нижньодуванська, Новоастраханська, Щастинська, Широківська) [5].

Як свідчать проведені дослідження і власний досвід автора, громада, на жаль, досить пасивно реагує на участь у громадських обговореннях з даного приводу. Так, у м. Северодонецьк Луганської обл., незважаючи на інформування населення через ЗМІ, Інтернет-ресурси, за час обговорення не надійшло до органів місцевого самоврядування жодної пропозиції від членів територіальної громади стосовно об'єднання територіальних прилеглих громад. Громада пасивно сприйняла можливість такого об'єднання. Хоча, наприклад, питання про зміну назв (перейменування) площі та вулиць на території громади відповідно до Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» викликало неабиякий інтерес у громади.

На наш погляд, це зумовлено тим, що мешканці м. Северодонецьк, майбутнього адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, отримують необхідні послуги в необхідних обсягах, якість яких їх задовольняє.

Тим більше, для них нічого не зміниться в процесі отримання послуг. Зміни чекають на мешканців сіл, селищ, містечок. Але й вони практично не беруть участі у громадських обговореннях. Зазвичай їх бентежить те, що за певними послугами їм потрібно буде їздити до адміністративного центру, а не отримувати їх на місці, як раніше, що для осіб похилого віку, переважного населення сіл та селищ, є незручним.

Означеними питаннями на підготовчому до об'єднання етапі опікувалися посадові особи органів місцевого самоврядування, депутати місцевих рад та громадська рада, що створена при міській раді майбутнього адміністративного центру, його відповідні служби життєзабезпечення, досліджуючи можливі переваги та недоліки такого об'єднання в різних сферах виконання своїх повноважень, а саме у сфері економічного розвитку, фінансів, управління комунальною власністю, житлово-комунального господарства, містобудування та архітектури, земельних відносин, охорони здоров'я, освіти, культури, торгівлі, електро-, газопостачання та зв'язку.

Але участь громадськості в процесі створення спроможної об'єднаної територіальної громади є не менш важливою, ніж участь органів місцевого самоврядування. Це визначає і Методика формування спроможних територіальних громад, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214. Оскільки за участю громадськості разом з органами місцевого самоврядування не тільки уточнюються параметри майбутніх адміністративно-територіальних одиниць, але і відбувається звикання до нової конфігурації організації влади, через інтенсивний діалог визначаються деталі формування нових органів влади та прихильники й супротивники реформи. Останнє важливо з огляду майбутніх місцевих виборів та у зв'язку з формуванням виконавчих органів у новостворених адміністративно-територіальних одиницях [2].

Для забезпечення ефективного результату добровільного об'єднання територіальних громад необхідно враховувати такі показники, що характеризують населені пункти, територіальні громади яких бажають добровільно об'єднатися і які відображаються в паспорті спроможних територіальних громад:

- чисельність населення, в тому числі дітей дошкільного та шкільного віку;
- кількість населених пунктів, що входять до складу спроможної територіальної громади;
- розрахунковий обсяг доходів спроможної територіальної громади, у т.ч. сформованих відповідно до ст. 64 Бюджетного кодексу України, бюджету розвитку, базової та реверсної дотацій;
- площу території спроможної територіальної громади, в т.ч. площу збільшення;
- кількість закладів, що утримуються за рахунок місцевого бюджету, у т.ч. загальноосвітніх навчальних закладів I-III, I-II та I ступенів, дошкільних навчальних закладів, закладів позашкільної освіти, закладів культури, закладів фізичної культури, фельдшерсько-акушерських пунктів, амбулаторій та поліклінік, лікарень, станцій швидкої допомоги;
- наявність приміщень для розміщення державних органів, установ, які здійснюють повноваження щодо правоохоронної діяльності, реєстрації актів

цивільного стану та майнових прав, пенсійного забезпечення, соціального захисту, пожежної безпеки, казначейського обслуговування, поштового забезпечення;

– наявність приміщень для розміщення органів місцевого самоврядування.

Вважаємо, що означений перелік слід доповнити таким показником, як кількість функціонуючих підприємств на території майбутньої об'єднаної громади, у т.ч. промислових, транспортних, сільськогосподарських (фермерських господарств), підприємств торгівлі, побутового обслуговування та ін. Це дає можливість оцінити виробничий потенціал майбутньої спроможної громади, майбутні доходи її об'єданого бюджету та фінансові можливості громади.

Згідно з Методикою формування спроможних територіальних громад функції з розробки проекту перспективного плану відповідно до означеної Методики здійснюють уповноважені облдержадміністрацією посадові особи, які проводять консультації з уповноваженими представниками органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, а також суб'єктами господарювання та їх громадськими об'єднаннями [2].

Оскільки саме громади зацікавлені в такому об'єднанні, означені функції, на наш погляд, доречно було б покласти на органи місцевого самоврядування майбутнього адміністративного центру об'єднаної громади із залученням представників територіальних громад, що об'єднуються в особі посадових осіб їх органів місцевого самоврядування, громадськості та громадських організацій, та спеціально уповноважених посадових осіб обласних державних адміністрацій або військово-цивільних адміністрацій. Крім того, наведені вище показники, що визначаються цією Методикою, обласні державні адміністрації все одно запитують у органів місцевого самоврядування громад, що об'єднуються, оскільки не володіють відповідною інформацією. А функції затвердження таких планів покласти на обласні державні або військово-цивільні адміністрації. Між тим реально розробкою перспективних планів об'єднання громад займаються Офіси реформ, створені в кожній області, хоча далеко не всі вони мають компетентний кадровий ресурс, що призводить до суттєвих недоліків і навіть помилок у цих планах.

Слід зазначити, що затвердження перспективного плану не є догмою та не призводить до автоматичного об'єднання громад, оскільки він являє собою, по суті, «дорожню карту» модернізації територіальної організації системи місцевого самоврядування, її первинного суб'єкта – територіальної громади.

Об'єднані громади отримують додаткові фінансові ресурси завдяки фінансовій децентралізації. В першу чергу, це 60 % податку на доходи фізичних осіб, акцизний податок, податок на майно, 100 % єдиного податку і 100 % податку на прибуток підприємств. Крім того, залишатиметься на місці й частка плати за надання адміністративних послуг, рентної плати за користування надрами місцевого значення, плати за ліцензії та за державну реєстрацію, адміністративних штрафів і штрафних санкцій, дивідендів, місцевих позичок та плати за видачу місцевих гарантій, власних доходів бюджетних установ. Також ці бюджети отримують 25 % екологічного податку, 1,5 % – від обсягу продажів продукції, 90 % коштів – від продажу земель несільськогосподарського призначення та інші доходи [7].

Додаткові ресурси об'єднаних громад очікуються також від скорочення адміністративних витрат на утримання апаратів малонаселених сільських рад (сьогодні середня чисельність працівників сільських рад навіть найменших громад складає не менше трьох осіб, на оплату праці яких лише за обов'язковими виплатами необхідно не менше 120 тис. грн на рік, тобто при об'єднанні, наприклад, п'яти сільських рад вивільнення ресурсу складе не менш 0,5 млн грн, які можуть бути спрямовані на здійснення видатків на виконання власних повноважень громади).

Разом із тим проведено дослідження паспортів спроможних територіальних громад, які додаються до перспективних планів об'єднання громад, показав, що немала частина з них не тільки не має бюджетів розвитку у складі місцевого бюджету, а й залишається з дотаційними, що свідчить про недостатньо глибокий економічний аналіз, проведений на підготовчій стадії.

Основною проблемою, яка сьогодні хвилює членів сільських та селищних громад, оскільки об'єднання територіальних громад, на наш погляд, покликане покращити, в першу чергу, становище саме таких громад та підвищити рівень добробуту їх членів, є земельна проблема. Членів громади турбує чи залишиться за ними їхня земля, чи зможуть вони організувати власні кооперативні та фермерські господарства, чи земля стане загальною власністю об'єднаної громади? Відкритим залишається і питання щодо землі, яка знаходиться за межами сіл. Раніше функції з управління ними передавалися районним державним адміністраціям, зараз з об'єднанням громад функції з управління ними можуть бути покладені на органи місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади.

Ще у квітні 2015 р. питання щодо земельних проблем у результаті об'єднання територіальних громад вже піднімалося місцевими активістами Черкащини та Харківщини [6]. У процесі підготовки до об'єднання громад почали підніматися вони місцевими органами влади і на Луганщині.

Відомо, що основними фінансовими інструментами, за допомогою яких використовуються бюджетні кошти громади, є місцеві цільові програми, муніципальні проекти соціально-економічного розвитку в рамках реалізації регіональних стратегій, угоди про міжмуніципальне співробітництво. Проте бюджетні кошти не можуть бути єдиним фінансовим ресурсом місцевого розвитку, що вимагає пошуку інших джерел фінансування.

Об'єднана громада одразу отримує більше можливостей для підвищення рівня конкурентоспроможності завдяки збільшенню ресурсів, об'єднанню зусиль, розширенню повноважень, виникненню нових перспектив розвитку. Разом із тим залишаються не вирішеними чимало питань правового забезпечення формування та функціонування інституту комунальної власності об'єднаної громади (перш за все – землі), що вимагає їхнього врегулювання на законодавчому рівні. Необхідно активізувати широкий суспільний діалог з громадою не лише на етапі підготовки до об'єднання, а й після нього – з метою залучення громадських організацій, науково-освітніх установ до співпраці під час формування різноманітних проектів і програм розвитку. Напрямами подальших досліджень можуть стати обґрунтування механізмів реалізації стратегічного планування,

бенчмаркінгу, проектного менеджменту в об'єднаній громаді, а також підходів до управління об'єктами права комунальної власності, розширення джерел фінансування місцевого розвитку через опрацювання новітніх механізмів (наприклад, ендавменту) та ін.

Література:

1. Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main>.
2. Про затвердження Методики формування спроможної територіальної громади [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214 (Із змінами). – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п>.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – С. 32.
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII (Із змінами). – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
5. Розпорядження голови Луганської обласної військово-цивільної адміністрації «Про схвалення проекту перспективного плану формування територій громад Луганської області» від 10.06.2015 р. № 234 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.loga.gov.ua/oda/documents/official/?curPos=300>.
6. *Старікова Н.* Проблеми об'єднання громад [Електронний ресурс] / Н. Старікова // Асамблея громадських організацій малого та середнього бізнесу – 2015. – Режим доступу : http://www.seredniy-klas.org/pub/natalija_stparikova_problemi_obednannja_gromad/1-1-0-114.
7. *Степанченко О.* Люди в селах не вірять, що після об'єднання територіальних громад їм стане жити краще [Електронний ресурс] / О. Степанченко. – Режим доступу : <http://vidomosti-ua.com/newspaper/104536>.

Надійшла до редколегії 27.11.2015 р.

УДК 351

В. Б. Гройсман,

*Голова Верховної Ради України,
аспірант Національної академії державного управління
при Президентові України, м. Київ*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ЗАСІБ ЛІБЕРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: АНАЛІЗ СУЧАСНИХ ДОСЛІДНИЦЬКИХ ПІДХОДІВ

Проаналізовано сучасні дослідницькі підходи до децентралізації як засобу лібералізації державного управління. Розглянуто залежність між рівнем розвитку громадянського суспільства та ефективністю функціонування системи державного управління. Досліджено тенецу становлення громадянського суспільства та його функціональну роль у межах різних державно-управлінських систем.

Ключові слова: децентралізація, громадянське суспільство, лібералізація, децентралізаційні інструменти, деконцентрація, деволюція.