

## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.075:352/354-1

**Івашків Ю.Д.**

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

**Гуйда О.Г.**

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

**Музика В.П.**

Національний університет біоресурсів та природокористування України

### ВПРОВАДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ ЯК МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

*У статті розглянуто питання впровадження адміністративно-територіальної реформи в Україні в аспекті формування об'єднання територіальних громад. Реалізація реформи дозволить утвердити місцеве самоврядування, як фундаменту народовладдя, розширить повноважень місцевих рад шляхом децентралізації функцій органів державної влади, гармонізує загальнодержавні, регіональні та місцеві інтереси.*

**Ключові слова:** адміністративно-територіальна реформа, територіальна громада, місцеве самоврядування, децентралізація.

**Постановка проблеми.** Тема адміністративно-територіальної реформи після підписання Президентом П. Порошенком у березні 2015 року Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад [1]» та затвердження Кабінетом Міністрів України Методики формування спроможних територіальних громад [2] активізувалася в ЗМІ та експертному середовищі і поступово привертає увагу громадськості. Зазначений Закон передбачає таку послідовність реалізації: затвердження Методики формування спроможних територіальних громад, Перспективного плану формування територій громад області, а також формування органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад.

Адміністративно-територіальна реформа є невід'ємною складовою процесу децентралізації влади. Відповідно до коаліційної угоди, в Україні розпочато процес децентралізації влади, який супроводжуватиметься передачею значних повноважень та фінансових ресурсів від органів державної влади – органам місцевого самоврядування. Децентралізація здійснюється з метою

забезпечення ефективної реалізації прав громадян, надання публічних послуг належної якості, збільшення прав і повноважень місцевих громад.

На сьогодні триває перший етап адміністративно-територіальної реформи – підготовка та затвердження перспективних планів формування спроможних територіальних громад. Новостворені громади, переконують представники влади, матимуть додаткові матеріальні преференції від держави і такі ж можливості для розвитку, як і міста обласного значення.

**Аналіз останніх досліджень.** Проблемам місцевого самоврядування в Україні приділяють суттєву увагу представники багатьох наук, насамперед, спеціалісти в галузі державного управління. Найбільш відомими розробками в зазначеній царині є публікації В. Андріяш, В. Антоненка, Т. Астанової, Є. Афоніна, М. Баймуратова, О. Баталова, І. Бубенко, В. Бутенка, Куйбіди, В. Малюкової, М. Пухтинського, Ю. Шарова та інших.

Незважаючи на вагомі здобутки вітчизняних науковців у розкритті проблем державотворення, все ще залишаються питання у взаємовідносинах органів

державної влади та місцевого самоврядування, розподілу повноважень, децентралізації, імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування.

**Метою статті** є визначення шляхів розвитку системи місцевого самоврядування в Україні в контексті реалізації адміністративно-територіальної реформи, оптимального застосування вітчизняного і зарубіжного досвіду для реалізації потенціалу місцевого самоврядування в забезпеченні сталого розвитку суспільства.

**Виклад основного матеріалу.** До недавнього часу в Україні існувало близько 12 тис. територіальних громад, у більш як у 6 тис. громад чисельність жителів становила менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб. У більшості з територіальних громад не були утворені виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становила понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримувалися коштом державного бюджету [3].

Згідно зі ст. 133 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою України склали: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони у містах, селища і села [4]. Зараз у відповідності з адміністративно-територіальною реформою пропонується виділити три рівні: громада (об'єднання поселень), повіт (об'єднання громад), регіон (області, Крим, Київ). Поділ областей на повіти буде відбуватися з урахуванням двох основних факторів: здатністю адміністративно-територіальної одиниці забезпечити мешканців якісними медичними послугами, а також можливістю ефективного контролю над місцевою владою [5].

Зміни, які будуть відбуватися в адміністративно-територіальному устрої і в системі державного управління, характеризують дані табл. 1.

У Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [8] зазначалося, що здійснення політики децентралізації, реформи регіональної політики є першочерговим пріоритетом реалізації даної Стратегії. Метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування [9], принципів субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності місцевого самоврядування [8].

Децентралізація у загальному вигляді визначається як спосіб територіальної організації влади, за якого держава передає право на прийняття рішень із визначених питань або у визначеній сфері структурам локального чи регіонального рівня, що не належать до системи виконавчої влади і є порівняно незалежними від неї. Кінцевою метою такого перерозподілу владних повноважень є можливість прийняття ефективних управлінських рішень на державному, регіональному та місцевому рівнях.

У зв'язку з непоінформованістю більшості громадян різних регіонів України щодо переваг та можливих недоліків такі нововведення значною мірою насторожують громадськість. Крім того, ряд сільських та селищних громад виступили категорично проти якогось приєднання, вважаючи себе самодостатніми, інші ведуть між собою боротьбу за отримання статусу адміністративного центру. Серед негативних моментів процесу реалізації реформи – спротив окремих керівників на місцях та низька поінформованість населення щодо переваг, які укрупнені громади отримують у результаті проведення децентралізації. В ідеалі громадськість сприймає адміністративно-територіальну реформу, яка має добровільний характер, щоб люди самі визначили межі своїх громад та учасників об'єднання.

Згідно з Методикою формування спроможних територіальних громад [2], яка затверджена Кабміном, одним з основних положень документа є визначення потенційних адміністративних центрів майбутніх спроможних територіальних громад та їхніх зон впливу. Адміністративним центром може бути місто, село або селище міського типу, яке розташоване в зоні доступності до найвіддаленіших сіл не більше ніж 20 км та володіє розвинутою інфраструктурою. Сільські та селищні ради ліквідуватимуться, а в селах будуть старости, що одночасно обиратимуться в депутати до ради укрупненої громади. Потенційними адміністративними центрами в першу чергу визначаються міста обласного значення та населені пункти, що мають статус районних центрів. Адміністративними центрами потенційно можуть бути також села, селища, міста, що історично мали статус районних центрів та розташовані на відстані понад 20 км від міст обласного значення, районних центрів, а також інші населені пункти. Необхідною умовою визначення адміністративного центру спроможної територіальної громади є наявність адміністративних будівель для розміщення органів управління місцевого самовряду-

вання, органу правопорядку, пожежної частини, пункту швидкої допомоги, центру надання адміністративних послуг, державного казначейства тощо. Крім того, центр повинен мати установи соціальної інфраструктури, заклади загальної та дошкільної освіти, охорони здоров'я первинного рівня, соціального захисту. Зона доступності населених пунктів до адміністративного центру спроможної територіальної громади становить 20–25 км та можливістю доїзду до найближчого фельдшерсько-акушерського пункту чи пожежної служби в межах півгодини. Вона визначається з урахуванням доступності основних публічних послуг, що надаються на територіях. Важливою умовою створення нової громади є економічна спроможність, тобто можливість для людей заробляти на життя в межах географічної доступності, а це в першу чергу – наявність підприємства чи потужного господарства. У разі розташування на вказаній території більше одного населеного пункту, який може бути визначений потенційним адміністративним центром, перевагу віддають тому, який має краще розвинену інфраструктуру. Згідно з положеннями Методики, території громад формуються з урахуванням принципу повсюдності, а також мають бути нерозривними, розташованими в межах області та, по можливості, у межах одного району.

Прийняті в грудні 2014 року зміни в Бюджетний [10] і Податковий [11] кодекси й Закон України «Про державний бюджет на 2015 рік», який був сформований з обліком нової фінансової основи місцевих бюджетів, можна розглядати як перший крок Уряду й Парламенту в напрямку

проведення реформи децентралізації влади. І цей крок вимагає зробити наступні логічні кроки по зміні адміністративно-територіального устрою й поділу повноважень між різними галузями влади. Адже, протягом 2014 року однієї з найбільш популярних реформ, яка звучала в промовах Президента, депутатів Парламенту й міністрів була реформа місцевого самоврядування, децентралізація влади, яка базується на декількох важливих складових: визначення нової територіальної основи місцевого самоврядування (зміна адміністративно-територіального устрою) і передача повноважень і ресурсів на місцевий рівень.

Зміна парадигми підходів формування місцевих бюджетів передбачає: підвищення бюджетної й фінансової самостійності місцевих бюджетів; стимулювання громад до об'єднання й формуванню здатних територіальних громад через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прями міжбюджетні відносини з державним бюджетом, наділення таких громад повноваженнями, рівнозначними повноваженнями міст обласного значення, позбавлення права на виконання делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися.

Розширення наявної дохідної бази місцевих бюджетів шляхом:

– передачі з державного бюджету плати за надання адміністративних послуг (крім 50% адміністративного збору за держреєстрацію речовинних прав на нерухоме майно і їх обтяжень і державної реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців), державного мита;

Таблиця 1

**Характеристика змін в адміністративному устрою в Україні під час проведення процесів децентралізації [6; 7]**

Показники	До адміністративно-територіальної реформи	Після адміністративно-територіальної реформи
1. Адміністративний устрій	27 областей (включаючи Севастополь і Крим)	27 регіонів (включаючи Севастополь і Крим)
	490 районів (включаючи райони Луганської та Донецької областей)	120-150 повітів (включаючи райони Луганської та Донецької областей)
	31.000 територіальних громад	1.500-1.800 територіальних громад
<b>2. Управління територією</b>		
Рівень регіону	Обласна державна адміністрація Територіальні органи центральних органів виконавчої влади	Обласна рада Виконавчий комітет обласної ради
Рівень району (повіту)	Районна державна адміністрація Територіальні органи центральних органів виконавчої влади	Районна рада Виконавчий комітет районної ради
Рівень громад	Голова громади Рада громади Голови сільських громад	Голова громади. Виконавчий комітет ради громади. Голови сільських громад

– збільшення відсотка зарахування екологічного податку з 35 до 80%;

– закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел – податку на доходи фізичних осіб по нових нормативах (бюджети міст обласного значення, районів – 60%, обласні бюджети – 15, бюджет Києва – 40%) і податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки (обласні бюджети – 10%);

– впровадження з 2015 року збору з роздрібного продажу підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) по ставці в діапазоні від 2% до 5% вартості реалізованого товару замість збору за виноградарство, садівництво й хмільництво, який буде надходити в місцеві бюджети;

– розширення з 2015 року бази оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування комерційного (нежитлового) майна.

Децентралізацію видаткових повноважень у соціально-культурній сфері й чіткий розподіл компетенцій, сформованих за принципом субсидіарності. З державного на регіональний і місцевий рівень передаються окремі заходи й заклади в освітній, медичній і культурній сферах; підтримка місцевих рад фізкультурно-спортивних товариств і їх спортивних баз і таке інше.

Впровадження нових видів трансфертів (базова дотація, освітня субвенція, субвенція на підготовку робочих кадрів, медична субвенція; субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм і комплексних заходів програмного характеру, реверсна дотація). Базова дотація буде мати компенсаторний характер і забезпечувати вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів по закріплених прибутках (податком на доходи фізичних осіб, податком на прибуток). Визначений механізм розподілу й використання нових субвенцій у розрізі адміністративно-територіальних одиниць. Установка нової системи вирівнювання по закріплених загальнодержавних податках (податку на прибуток і податку на доходи фізичних осіб) залежно від рівня надходжень на одного жителя. Інші платежі вирівнюванню не підлягають і залишаються в повному розпорядженні місцевих бюджетів. Отже, вищесказане сприяє забезпеченню місцевих бюджетів достатніми надходженнями й стимулює місцеві органи самоврядування до залучення додаткових надходжень і розширення бази оподаткування.

Посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики в освіт-

ній і медичній галузях шляхом визначення їх головними розпорядниками коштів відповідних субвенцій. Надання права самостійного вибору установи (в органах Казначейства або установах банків) обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів і власних надходжень бюджетних установ. Спрощення процедури надання місцевих гарантій і здійснення запозичень від міжнародних фінансових організацій. Зміни в розмежуванні зарахування коштів екологічного податку (крім податку, що стягується за утворення радіоактивних відходів), з передбаченням зарахування в державний бюджет 20% надходжень, а в місцеві бюджети – 80%, у тому числі в обласних бюджетів – 55%, сільських, селищних, міських бюджетів – 25% і бюджету міста Києва – 80%. Крім цих фінансових можливостей згідно зі статтею 24-1 Бюджетного кодексу України об'єднані територіальні громади мають можливість подавати заявки в Державний фонд регіонального розвитку (далі – ДФРР) на одержання фінансування власних інвестиційних проектів регіонального розвитку. В 2015 році бюджет ДФРР склав 3 млрд гривень, а в 2016 році – 4,7 млрд гривень. За станом на вересень 2015 року регіонами України подано 1056 інвестиційних проектів. Інформаційний супровід реформи місцевого самоврядування й територіальної організації влади забезпечується в рамках впровадження Проекту «Експертна й інформаційна підтримка процесу реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні», який реалізується Інститутом громадянського суспільства за підтримки Міжнародного фонду «Відродження». Також, у рамках Проекту, здійснюється підтримка діяльності експертної групи, яка допомагає органам державного управління в розробці (доробці) законопроектів, актів Кабінету Міністрів України й інших документів, необхідних для якнайшвидшого впровадження в Україні реформи місцевого самоврядування й територіальної організації влади, а також організації публічного обговорення розроблених проектів, актів і лобювання їх прийняття Верховною Радою України.

**Висновки.** Реформа по децентралізації спрямована на підвищення якості життя населення й забезпечення відтворення природних систем на базі ефективного комплексного економічного й соціального розвитку регіону, досягається завдяки раціональній організації територіального господарства. На основі проведеного аналізу реалізації початку реформи місцевого самоврядування в Україні можна сподіватися на наступні результати її реалізації [12]:

1. Буде створено ефективну й збалансовану систему органів місцевого самоврядування й органів виконавчої влади, що мають необхідні повноваження, достатні ресурси і які будуть відповідальними перед суспільством і державою;

2. Визначено оптимальну для України систему адміністративно-територіального устрою, де кожна адміністративно-територіальна одиниця є територіальною основою для відповідних органів місцевого самоврядування й/або органів виконавчої влади;

3. Проведено розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування, у системі органів виконавчої влади на місцях на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;

4. Проведено розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування на принципах децентралізації влади;

5. Створено належні матеріальні, фінансові й організаційні умови для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних (самоврядних) і делегованих повноважень;

6. Забезпечено прозоре й прогнозоване фінансування регіонального розвитку, а також створити умови для участі в стратегічному плануванні всіх суб'єктів регіонального розвитку;

7. Забезпечено створення єдиного економічного, інформаційного, освітнього й інших просторів у межах усієї території держави.

### Список літератури:

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 91.

2. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.

3. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

4. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР (редакція станом на 12 квітня 2012 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр>.

5. Игнатьев М.В. Город как социально-экономическая система региона / М.В. Игнатьев // Вестник ТИСБИ. – 2005. – № 4. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.tisbi.org/science/vestnik/2005/issue4/Econom4.html>.

6. Децентралізація влади. Реформа децентралізації влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua>.

7. Адміністративно-територіальний устрій України станом на 1 січня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/1659/ATU.pdf>.

8. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/5/2015>.

9. Європейська хартія місцевого самоврядування (1985 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

10. Про зміни до Бюджетного кодексу : Закон України від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 12. – Ст. 76.

11. Про зміни до Податкового кодексу : Закон України від 17 липня 2015 р. № 655-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 39. – Ст. 378.

12. Горник В.Г. Адміністративна реформа як механізм вирішення проблем територіальних громад / В.Г. Горник, Ю.Д. Івашків, О.Г. Гуйда // Проблеми та перспективи розвитку державного управління в умовах реформування : [кол. монографія] / за заг. ред. А.О. Чечель, Є.В. Хлобистова. – Бельско-Бяла: Вища школа економіки та гуманітаристики, 2017. – С. 230–246.

## **ВНЕДРЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ КАК МЕХАНИЗМ ФОРМИРОВАНИЯ СПОСОБНЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН**

*В статье рассмотрены вопросы внедрения административно-территориальной реформы в Украине в аспекте формирования объединения территориальных общин. Реализация реформы позволит утвердить местное самоуправление как фундамента народовластия, расширит полномочия местных советов путем децентрализации функций органов государственной власти, гармонизирует общегосударственные, региональные и местные интересы.*

**Ключевые слова:** административно-территориальная реформа, территориальная община, местное самоуправление, децентрализация.

## **INTRODUCTION OF ADMINISTRATIVE REFORM AS A MECHANISM FOR FORMING CAPABLE TERRITORIAL COMMUNITIES**

*The article discusses the introduction of administrative-territorial reform in Ukraine in the aspect of forming an association of territorial communities. The implementation of the reform will allow us to approve local self-government as the foundation of democracy, expand the powers of local councils by decentralizing the functions of public authorities, harmonizing national, regional and local interests.*

**Key words:** administrative-territorial reform, territorial community, local self-government, decentralization.