

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 35.352

А. П. Кріпак

аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентові України

ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті надано визначення категорії «спроможна територіальна громада», розкрито рівень їх розвитку в Україні, а також проаналізовано комплекс показників, від яких залежить забезпечення спроможності громади. Установлено, що функціонування спроможних територіальних громад у контексті реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні, розширення повноважень органів місцевого самоврядування, інтенсифікації економічного розвитку та зростання культурного рівня населення сприяє нарощуванню фінансових можливостей місцевого самоврядування та забезпечення на цій основі соціально-економічного розвитку територіальних громад й адміністративно-територіальних одиниць.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, спроможні територіальні громади, інструменти забезпечення спроможності територіальних громад, об'єднання територіальних громад, децентралізація, місцевий розвиток.

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні здійснюється широкомасштабна муніципальна реформа, одним із пріоритетних напрямів якої є формування та розвиток спроможних територіальних громад як базової ланки адміністративно-територіального устрою. Стратегічним вектором реформування системи публічної влади в Україні є реалізація процесу децентралізації з передачею повноважень і ресурсів на базовий рівень управління. Розвиток, а відтак і підвищення рівня функціонування територіальних громад обумовлено рівнем їх діяльнісного потенціалу та здатністю органів місцевого самоврядування щодо можливостей його формування й використання. Особливого значення набувають питання, пов'язані з нарощуванням фінансових можливостей місцевого самоврядування та забезпечення на цій основі соціально-економічного розвитку територіальних громад й адміністративно-територіальних одиниць. Об'єктивно виникає необхідність

дослідження шляхів посилення спроможності територіальних громад у контексті реформування системи місцевого самоврядування.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій. Зазначена проблематика перебуває в полі зору багатьох учених. Зокрема, теоретичні питання реформування місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах висвітлені в роботах Р. Безсмертного, І. Козюри, В. Колтун, Ю. Куца, О. Лазора, О. Лебединської, А. Лелеченко, В. Мамонової М. Пухтинського, А. Ткачука, М. Орзіха та ін. Різні проблеми розвитку місцевого самоврядування і територіальних громад як суб'єктів його здійснення розглядали: О. Батанов, С. Возний, І. Дробот, Я. Жовнірчик, А. Ібрагімова, О. Ігнатенко, В. Куйбіда, В. Мамонова, О. Мочков та ін.

Незважаючи на суттєву розробленість проблематики життєдіяльності територіальних громад, малодослідженими залишаються питання форму-

вання спроможних територіальних громад у контексті реалізації муніципальної реформи в Україні.

Метою пропонованої публікації є обґрунтування теоретичних засад і розробки практичних рекомендацій щодо формування спроможних територіальних громад в Україні.

Для досягнення мети було поставлено такі завдання:

– здійснити аналіз нормативно-правового забезпечення спроможності об'єднаних територіальних громад (ОТГ) у вирішенні питань місцевого значення;

– розкрити основні показники, які відображають спроможність територіальних громад.

Виклад основного матеріалу. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації виявилася однією з найпомітніших серед проголошених стратегічних реформ. Вона спрямована на створення в Україні сучасної системи місцевого самоврядування на основі європейських стандартів, розвиток місцевої демократії, наділення територіальних громад повноваженнями та ресурсами, що дадуть змогу реально стимулювати місцевий економічний розвиток і надавати населенню високоякісні та доступні публічні послуги.

За Європейською хартією місцевого самоврядування, яка є частиною законодавства України, місцеве самоврядування – це «право і спроможність органів місцевого самоврядування ... здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення» [12, с. 5].

Відповідно, спроможною територіальною громадою є така громада, в якій місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади [5, с. 4].

Проте переважна більшість територіальних громад України, маючи право вирішувати питання місцевого значення, неспроможна їх виконувати через брак власних коштів, занепад або відсутність інфраструктури, брак кадрів відповідної кваліфікації, а також значну відмінність між регіонами за динамікою формування ОТГ та запровадження механізму їх співробітництва. Тому значна кількість питань місцевого значення не вирішується належним чином.

На сьогодні важливість проблеми формування спроможних територіальних громад усві-

домлена на всіх рівнях публічного управління в Україні. Так, у щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році» [1] зазначено, що «формування спроможних територіальних громад є одним із головних напрямів реформи децентралізації. Середньостроковим планом дій Уряду України передбачається до 2020 р. об'єднання 100% місцевих рад базового рівня у спроможні територіальні громади». У «Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» передбачено, що «територіальні громади самостійно вирішуватимуть питання місцевого значення, свого добробуту і нести відповідальність за розвиток всієї країни» [10]. У Законах України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [7], «Про співробітництво територіальних громад» [9] та Методиці формування спроможних територіальних громад [8] передбачено врегулювання відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а саме визначено, яким чином має відбуватись об'єднання громад для того щоб вони стали спроможними.

Тобто Методика формування спроможних територіальних громад пропонує більш широке визначення спроможної територіальної громади як «територіальних громад сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [8, с. 4].

При цьому основний акцент робиться саме на процесі добровільного об'єднання (укрупнення) територіальних громад. Оскільки тільки за цієї умови місцеві ради об'єднаних громад зможуть не лише збирати значно більші податкові обсяги, а й забезпечать додатковими робочими місцями їх жителів, що значно покращить стан населених пунктів, а значить, і якість життя громадян. При цьому при прийнятті рішення щодо об'єднання громадам необхідно ретельно прораховувати фінансові показники, щоб зрозуміти, чи буде така громада спроможною вирішувати всі питання місцевого значення і який у неї потенціал для подальшого розвитку.

Перш за все, мова йде про зарахування до бюджетів територіальних громад 60% податку на доходи громадян. З додаткових ресурсів у ході реформи місцеві ради отримують власний земельний податок, ставки якого на своїй території кожна рада встановлюватиме самостійно. При цьому до юрисдикції кожної ради передаються всі землі відповідної громади, в тому числі й за межами населених пунктів. Передача земель за межами населених пунктів громадам утричі підвищить ефективність їх використання. «Це не тільки питання надходження податків, це потужний ресурс для розвитку громад, які отримують незалежність в управлінні землями. Також це інструмент для більш якісного та обґрунтованого планування територій. І найголовніше – це стимул до подальшого об'єднання громад» [4].

Також запроваджено обов'язковий у країнах зі спроможним місцевим самоврядуванням місцевий податок на нерухоме майно. Рішення про його запровадження та про його ставки кожна місцева рада теж приймає самостійно. Разом із цим громада отримує 5% від продажу пального на АЗС, алкогольних та тютюнових виробів. Крім того, за бюджетами місцевого самоврядування залишаються 100% єдиного податку та інші місцеві податки і збори [12, с. 5].

У контексті реформи місцевого самоврядування набувають вагомості дослідження, пов'язані з методологією забезпечення спроможності ОТГ. участі територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення. Йдеться про наділення територіальних громад більшими ресурсами та про мобілізацію їхніх внутрішніх резервів.

З огляду на це Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням «Про визнання спроможними об'єднаних територіальних громад» від 11 жовтня 2017 р. № 722-р [6] затвердив перелік 208 спроможних ОТГ, в яких відбулися перші місцеві вибори у 2016 р. Однак за дев'ять місяців 2017 р. кількість спроможних ОТГ зросла до 366-тисяч.

Моніторинг фінансової спроможності ОТГ здійснено експертною Групою фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України. Детальний аналіз фінансової діяльності органів місцевого самоврядування в розрізі кожної з областей дозволив оцінити поточний стан та потенціал кожної громади в частині її фінансової спроможності, проаналізувати ефективність використання наявних ресурсів та визначити пріоритети подальшої

діяльності в нарощуванні дохідної частини бюджету та оптимізації напрямів використання наявних коштів.

Прийняття акта сприяло нормативно-правовому забезпеченню переходу на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України об'єднаних громад. Тобто оцінку фінансової спроможності 366-ти ОТГ проведено на підставі результатів моніторингу виконання місцевих бюджетів за I півріччя 2017 р. та за чотирма основними показниками, які відображають [3]:

- власні доходи на 1-го мешканця;
- рівень дотаційності бюджетів (питома вага базової/реверсної дотації у доходах);
- питому вагу видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах ОТГ (без трансфертів з державного бюджету);
- капітальні видатки на 1-го мешканця (без субвенцій з державного бюджету).

Тобто при формуванні спроможних ОТГ необхідно враховувати такі критерії як [3]:

- чисельність громади – вона не повинна бути меншою, ніж 5-7 тис. осіб;
- питома вага базової дотації – не більше 30% від суми власних доходів;
- витрати на утримання управлінського апарату – не більше 20% від обсягу власних ресурсів громади.

Аналіз свідчить про те, що найнижчі показники фінансової спроможності характерні для більшості невеликих громад. Виняток становлять окремі невеликі громади, на території яких розміщені бюджетоутворюючі підприємства та потужні підприємства реального сектору економіки.

Наявність закономірності між фінансовою спроможністю та чисельністю населення громади можна пояснити тим, що у великих громадах більш вигідно розвивати малий та середній бізнес, оскільки там є достатній трудовий ресурс, більш ємний місцевий ринок збуту товарів і послуг та кращі перспективи для сталого розвитку громади. Великі громади мають більший потенціал та більше можливостей для забезпечення належного утримання об'єктів інфраструктури, функціонування закладів та установ комунальної власності, а органи місцевого самоврядування можуть забезпечити надання якісних публічних та комунальних послуг.

Як засвідчують результати моніторингу, ОТГ, із чисельністю менше

5 тисяч мешканців мають менший потенціал розвитку, порівняно із більш населеними територіями. При цьому розвиток малого і середньо-

го підприємництва на території певної громади залежить від наявності в них кваліфікованих трудових ресурсів, обсягу місцевого ринку споживання, спроможності ОТГ створювати і утримувати інфраструктуру. Відповідно, більш населені громади з огляду на ці чинники є більш привабливими для розвитку бізнесу і залучення інвестицій. Вони здатні надавати більш якісні послуги і забезпечити кращі стартові умови для соціального та економічного зростання [3].

На підставі зазначених показників сформовано загальний рейтинг ОТГ. Найбільш успішними громадами, відповідно до рейтингу ОТГ, виявилися шість із них: Слобожанська, Богданівська, Вербківська (Дніпропетровщина), Шахівська (Донеччина), Шишацька (Полтавщина), Ушомирська (Житомирщина) громади.

Так, на основі аналізу та оцінки фінансової спроможності 34 ОТГ Дніпропетровської області за I півріччя 2017 р. прослідковується закономірність між фінансовою спроможністю та чисельністю населення в територіальній громаді. Оскільки у великих громадах більш вигідно розвивати малий та середній бізнес, оскільки там є достатній трудовий ресурс, більш ємний місцевий ринок збуту товарів і послуг та кращі перспективи для сталого розвитку громади. Так, Слобожанська ОТГ (Дніпропетровської області), до якої входять два населені пункти – смт Слобожанське та село Степове, визнана найуспішнішою громадою України, яка посідає 1-ше місце в загальному рейтингу спроможних ОТГ. Загальна площа ОТГ – 166,4 м², чисельність населення (станом на 01.01.2016) – 14,5 тис. осіб.

Бюджет Слобожанської ОТГ 2015-2016 рр. становить [11] (див. табл. 1).

Відповідно до основних показників визначення спроможності територіальної громади в першому півріччі 2017 р. рівень дотаційності бюджету Слобожанської ОТГ (питома вага базової/реверсної дотації у доходах) складав 15,5%, капітальні видатки на 1-го мешканця (без субвенцій з державного бюджету) – 1702,9 грн. особу, питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах ОТГ (без трансфертів з державного бюджету) – 4,5%. Це говорить про спроможність і успішність цієї громади, про її потужну роботу, яка відкриває широкі можливості для розвитку своєї території.

Варто зазначити, що ті громади, які об'єдналися ще у 2015 та 2016 рр., зарахували 60% ПДФО до своїх місцевих бюджетів. Нині ці громади мають темпи зростання доходів менші, ніж ті, які об'єдналися в 2016 р. та тільки з 2017 р. отримали до своїх бюджетів зарахування 60% ПДФО. Нові громади тільки з 2017 р. нарощують свої фінансові можливості та показують результати з господарського управління ресурсами, спрямовуючи кошти на ремонт і реконструкцію доріг, інфраструктуру бюджетних закладів та на розвиток територій [2].

Загалом, основний акцент при здійсненні реформи децентралізації робиться на людину, яка потребує якісних послуг – медичних, освітніх, адміністративних, комунальних, культурних, а також належних умов для своєї самореалізації. Саме тому територіальні громади повинні

Таблиця 1

| Бюджет | 2015 | 2016 |
|--|---------|----------|
| Власні доходи громади всього | 52669,6 | 231528,2 |
| ПДФО (податок на доходи фізичних осіб) | | 144269,9 |
| Акцизний податок | 21850,4 | 31224,9 |
| Місцеві податки і збори: | 28237,9 | 42974,9 |
| плата за землю | 13970,2 | 21603,1 |
| єдиний податок | 12224,6 | 16038,7 |
| податок на нерухоме майно | 2043,2 | 5333,1 |
| інші платежі | 2581,3 | 13068,5 |
| Реверсна дотація | | 10542,5 |
| Освітня субвенція | | 13224,3 |
| Медична субвенція | | 8664,6 |
| Субвенція на формування інфраструктури | | 3030,1 |
| Власні доходи на 1-го мешканця | | 15997,3 |
| Питома вага видатків на утримання апарату управління | | 3,6 |
| Капітальні видатки на 1-го мешканця | | 4338,5 |

об'єднуватися за умови, якщо за всіма показниками ці громади здатні забезпечити якісне надання послуг.

Висновки і пропозиції. Отже, фінансовий ресурс при формуванні спроможних громад є найбільш визначальним критерієм, який забезпечить сталий розвиток громад. Це обумовлює необхідність розроблення та використання основних показників, які відображають спроможність територіальних громад та сприяють визначенню їх рейтингу, можуть бути використані ОТГ для здійснення аналізу ефективності мобілізації власних ресурсів, раціональності використання бюджетних коштів та прийняття якісних управлінських рішень.

Однак посилення спроможності громад передбачає не лише надання додаткових повноважень органам місцевого самоврядування та фінансову децентралізацію, але й всебічний розвиток місцевої демократії. Тому особливою важливістю набуває політика впровадження механізмів демократії участі на місцевому рівні, які надають членам територіальних громад реальну можливість впливати на вирішення місцевих проблем. Метою реформи децентралізації має бути не лише створення нової системи місцевого самоврядування, але й фундаментальне переосмислення самих принципів здійснення публічної влади в Україні, заміна декларативності практичними діями, спрямованими на побудову влади на засадах гуманізму, реального народовладдя, відкритості, демократизму, верховенства права та законності. Успіх реформи децентралізації та реформування політичної та соціально-економічної системи країни у цілому залежить від створення нового формату взаємодії влада – громада, який передбачає залучення до процесу змін активних членів громади. Повноцінне партнерство через форми демократії участі має замінити ситуативну та формально-демонстративну взаємодію, яку ми зазвичай спостерігаємо сьогодні.

У перспективі таке партнерство дозволить ефективно вирішувати проблеми місцевого розвитку, що має значно знизити протестну активність та підвищити соціальну мобільність громадян. Розвиток місцевої демократії участі сприятиме також відходу від патерналістського сприйняття українцями публічної влади, допоможе громадянам усвідомити себе суб'єктами місцевої політики і розвиватиме їх відповідальність та ініціативність.

Список використаної літератури:

1. Аналітична доповідь до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». К.: НІСД, 2017. 928 с.
2. Громаді є сенс об'єднуватися, якщо вона здатна буде забезпечити якісні послуги і сталий розвиток. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/6777>.
3. Оцінка фінансової спроможності 366 ОТГ за перше півріччя 2017 р. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/07/Otsinka-fin-spromozhn366-OTG-vlasni.pdf>.
4. Передача земель за межами населених пунктів громадам утричі підвищить ефективність їх використання. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/7825>.
5. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад (видання перше) / Підготовлено в рамках проекту «Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування в Україні» (проект ДІАЛОГ), що стало можливим завдяки підтримці американського народу, здійсненій через USAID. Асоціації міст України. URL: http://zhydachivrda.org.ua/file/image/051/posibnik_gromadi_1.pdf.
6. Про визнання спроможними об'єднаних територіальних громад: розпорядження Кабінету міністрів України від 11 жовтня 2017 р. № 722-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/722-2017-%D1%80>.
7. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/card/157-19>.
8. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.
9. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/1508-18>.
10. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
11. Слобожанська об'єднана територіальна громада. URL: <http://decentralization.gov.ua/gromada/731/budget#>.
12. Формування спроможних територіальних громад: практичний посібник (видання друге): Посібник розроблено в рамках Проекту USAID ДІАЛОГ, який впроваджувався Асоціацією міст України у 2010-2015 рр. Посібник актуалізовано та переглянуто Асоціацією міст України в рамках проекту «Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні» (ПУЛЬС), що стало можливим завдяки підтримці американського народу, здійсненій через USAID. 44 с. URL: https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/posibnyk_tergweb.pdf.

Крипак А. П. Формирование самодостаточных территориальных громад в контексте реализации реформы децентрализации в Украине

В статье представлено определение категории «самодостаточная территориальная громада», раскрыт уровень ее развития в Украине, а также осуществлен анализ комплекса показателей, от которых зависит обеспечение самодостаточности громады. Установлено, что функционирование самодостаточных территориальных громад в контексте реализации реформы местного самоуправления в Украине, расширение полномочий органов местного самоуправления, интенсификации экономического развития и роста культурного уровня населения способствует наращиванию финансовых возможностей местного самоуправления и обеспечению на этой основе социально-экономического развития территориальных громад и административно-территориальных единиц.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, самодостаточная территориальная громада, инструменты обеспечения самодостаточности территориальных громад, объединения территориальных громад, децентрализация, местное развитие.

Kripak A. P. Formation the capability territorial gromades in the context of realization the reform of decentralization in Ukraine

The article presents the level of development and gives a description of the capable territorial gromades in Ukraine. The essence of the concept of «the capability of territorial gromades» is defined. It is analyzed the complex indicators on which depends on the provision of the capacity the territorial gromades.

Key words: local governments, capability territorial gromades, local economic development, capacity building tools for territorial gromades, combining local communities, decentralization.