

## **ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

**Сизоненко Олена Василівна**

Науковий керівник: д.н. з держ.упр., доцент Ортіна Г.В.  
*Таврійський державний агротехнологічний університет  
Україна*

Одним із ключових напрямів системних суспільних трансформацій в Україні є реформування територіальної організації влади на засадах децентралізації. Реформа децентралізації розпочалася в Україні у 2014 р. з прийняттям Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні[4]. Ключовою складовою даної реформи є оптимізація адміністративно-територіального устрою держави як просторової основи функціонування органів влади шляхом формування добровільно об'єднаних територіальних громад. Метою такої оптимізації є створення ефективної системи публічної влади, здатної забезпечити сприятливі умови для життєдіяльності людей та можливості для соціально-економічного розвитку усіх регіонів шляхом раціонального використання їхнього потенціалу.

В результаті зміни адміністративно-територіального устрою держави в Україні мають сформуватися спроможні громади, 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 та ін., що буде сприяти економічному розвитку регіону та держави у цілому. Однак, при цьому кожен має власне уявлення про спроможність[6]. Наукові напрацювання в сфері досліджень спроможності територіальних громад свідчать про неоднозначність поглядів щодо визначення поняття спроможності.

Відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України (далі - КМУ) від 8 квітня 2015 року №214, спроможна територіальна громада - територіальні громади 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 [2].

Ключовим моментом тут є наявність відповідних кадрових ресурсів[5] , фінансового забезпечення та розвинена інфраструктури [10]. Фактично, у процесі створення об'єднаних територіальних громад (далі - ОТГ), ми маємо справу з трьома видами спроможності:

- по-перше, це потенціальна чи розрахункова спроможність, якою мають володіти громади, визначені такими відповідно до перспективного плану;
- по-друге, це спроможність, яка юридично визнається [7] КМУ відповідно до ст. 9 ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад»;
- по-третє, це реальна спроможність, яка визначається вже після того, як ОТГ сформована і показує певні результати діяльності.

Однак, практика свідчить про те, що потенціальна, юридично визнана та реальна спроможність збігаються, як правило, тільки для ОТГ, утворених навколо населених пунктів, які є районними центрами та мають не тільки добре підготовлені кадрові ресурси, а й достатньо розвинену інфраструктуру. У таких громадах, як правило, до новоутворених органів місцевого самоврядування переходять працівники райдержадміністрацій і тим самим частково вирішується проблема управлінських кадрів місцевого рівня. Натомість створення ОТГ, які включають в себе тільки сільські населені пункти, одразу викликає проблему якісного кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування. При цьому виникає потреба у таких кадрах, які б були здатні працювати в умовах розширення повноважень місцевого самоврядування і вирішувати завдання, які раніше не були притаманні місцевому самоврядуванню.

До основних критеріїв, які мають прямий вплив на формування спроможних громад, можна віднести наступні:

- чисельність громади: не менше 5-7 тис. осіб;
- питома вага базової дотації: не більше 30 % від суми власних доходів;
- витрати на утримання управлінського апарату: не більше 20% від обсягів власних ресурсів громади.

Станом на 2017 р. в Україні було створено 366 ОТГ, з них 252 об'єднані громади мають чисельність населення менше 5 тис. осіб (що становить 68,8% від загальної кількості). Що стосується базової дотації у сумі власних доходів, у 43 об'єднаних громадах її питома вага перевищила поріг 30%, а у

деяких ОТГ сягнула до 60%. За витратами на утримання управлінського апарату 204 об'єднані громади ( 53,7 % від загальної кількості), перевищують поріг в 20%, а в деяких взагалі досягли 60% [3].

Ще одним з проблемним питань при об'єднанні територіальних громад є перспективні плани. Їх розробка ще не завершена, а також вони постійно зазнають змін, що сповільнює сам процес об'єднання громад. Так, станом на 10.05.2018 р. лише у Кіровоградській та Рівненській областях Перспективні плани затверджено на 100%, у 9 областях – 90% і більше, у Закарпатській області перспективний план формування ОТГ взагалі не затверджено.

Іншою проблемою є розподіл функцій та повноважень між органами самоврядування об'єднаних громад, районними державними адміністраціями та районними радами. Насьогодні в Україні вже існують об'єднані територіальні громади, територія яких повністю співпадає з територією адміністративних районів, а також райони, територія яких повністю покривається кількома новоствореними ОТГ. Однак, у таких адміністративно-територіальних утвореннях продовжують функціонувати районні ради та районні державні адміністрації, не дивлячись на те, що більша частина повноважень від них, відповідно до законодавства, переходить до об'єднаних громад. В такому разі, необхідно чітко розділити повноваження, які залишаються за райдержадміністрацією та районною радою, переглянути чисельність та, відповідно, видатки на утримання їх апаратів.

Не менш важливим питанням є стабільна фінансова підтримка з боку держави щодо добровільного об'єднання територіальних громад. Дані щодо державної фінансової підтримки об'єднаних територіальних громад наведено в таблиці 1.

Таблиця 1

**Державна фінансова підтримка ОТГ в Україні, млрд. грн.**

№пп	Види державної підтримки	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р. (станом на 01.05)
1	Кількість створених об'єднаних територіальних громад	-	159	366	665	710
2	Субвенція на соціально-економічний розвиток	0,5	0,8	3,3	6,2	5,0
3	Державний фонд регіонального розвитку	-	3,5	3,0	2,9	6,0
4	Субвенція на інфраструктуру	-	-	1,0	1,5	1,9
5	Кошти ЄС на підтримку секторальної регіональної політики	-	-	-	0,65	1,1*
6	Кошти на будівництво футбольних полів	-	-	-	0,27	0,37
7	Субвенція на розвиток медицини в сільській місцевості	-	-	-	4,0	5,0**

\*- в т.ч. 0,6 млрд. грн. - перехідний залишок з 2017 р. \*\*- в т.ч. 4,0 млрд. грн. – перехідний залишок з 2017 р.

Однак, стрімке збільшення кількості ОТГ без пропорційного збільшення обсягу субвенції на розвиток інфраструктури знижує мотивацію громад до об'єднання та їхні можливості щодо соціально-економічного розвитку. Якщо у 2016 р. державна субвенція на розвиток інфраструктури об'єднаних громад склала 1 млрд. грн. та розподілялась між 159 ОТГ, у 2017 р. – 1,5 млрд. грн. на 366 ОТГ, на 2018 р. державна субвенція склала 1,9 млрд. грн. на 700 громад [3].

Відповідно, державі слід переглянути питання стабільного забезпечення фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад. Як показує практика, органи місцевого самоврядування сільських населених пунктів в більшості випадків не використовують можливості залучення додаткових коштів для реалізації інвестиційних проектів з метою вдосконалення інфраструктури своїх територіальних громад як за допомогою державних коштів, так і закордонних інвестиційних фондів.

Отже, рівень економічного розвитку [8] територіальної громади є головною умовою для досягнення ними статусу «спроможних» та реалізації ними власної фінансової самодостатності для вирішення проблем соціально-економічного розвитку територій. Держава, у свою чергу, повинна надати стимули [9] громадам щодо зміни парадигми місцевого самоврядування і перетворення територіальних громад на спроможні суб'єкти розвитку національної економіки та потужні економічні центри, які можуть самостійно вирішувати будь-які проблеми соціально-економічного розвитку території.

### Список використаних джерел:

1. ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 0915 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-1936>
2. Постанова КМУ «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 8 квітня 2015 р. № 214 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>
3. Я. Казюк, В. Венцел, С. Демиденко, І. Герасимчук. Оцінка фінансової спроможності 366 ОТГ. [Електронний ресурс]. – [Режим доступу]: [decentralization.gov.ua](http://decentralization.gov.ua).
4. Застрожнікова І. В. Шляхи удосконалення державного регулювання сільського господарства України / І.В. Застрожнікова // Наукові розвідки з державного та муніципального управління. – 2013. – № 1. – С. 121-135.
5. Oleksenko R. Форми впливу глобалізації на модифікацію державної політики забезпечення конкурентоспроможності (соціально-філософський аналіз) / R. Oleksenko, V. Molodychenko // Transformacja środowiska międzynarodowego i jego wielowymiarowość / R. Kordonski, A. Kordonska, D. Kamilewicz-Rucińska (red.). – Т. 5. – Львів - Оlsztyn: Lwowski Uniwersytet Narodowy im. Iwana Franki, 2017. – S. 15–26.
6. Олексенко Р. І. Реальні інвестиції їх види та характеристика / Р. І. Олексенко, Р. О. Буркацкий // Соціально-економічні аспекти розвитку економіки та управління: збірник матеріалів міжнародної науково-практичної інтернет-конференції – 2013.- С.115-116.
7. Олексенко Р.І. Правове і соціально-економічне підґрунтя ринкової економіки // Гілея. - 2014. Вип. 80.- С. 266- 270.
8. Ортіна Г. В. Вплив інтеграційних відносин на формування стратегії розвитку реального сектора економіки / Г. В. Ортіна // Європейський вектор економічного розвитку. Економічні науки. – 2014. – № 1. – С. 129–134. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ever\\_2014\\_1\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ever_2014_1_16)
9. Ортіна Г. В. Антикризовий потенціал реального сектора економіки / Г. В. Ортіна // Інвестиції: практика та досвід. – 2013. – № 18. – С. 81–84.
10. Ортіна Г. В. Стратегія антикризового регулювання реального сектору економіки / Г. В. Ортіна // Економіка та держава. – 2015. – № 8. – С. 13–16.