

УДК 321:303.01

## ЕКОНОМІЧНІ ТА СОЦІАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРИЄДНАННЯ СІЛЬСЬКИХ І СЕЛИЩНИХ РАД ПІД ЧАС РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В РЕГІОНАХ УКРАЇНИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ПОДОЛАННЯ

Денищенко Л.В.

## ECONOMICAL AND SOCIAL PROBLEMS OF ACCESSION OF VILLAGE COUNCILS DURING REFORM OF DECENTRALIZATION IN UKRAINIAN REGIONS AND THEIR WAYS OF DEVELOPMENT

Denyshchenko L.

2014 рік став для України доленосним у багатьох напрямках і аспектах. Один з них – початок адміністративної реформи, яка призначена сприяти збільшенню ролі місцевого самоврядування та громади в управлінні власними ресурсами та економічному розвитку своєї території. Але українським регіонам дістався у спадок від «радянського» минулого незручний та застарілий поділ територій на райони та землі міст та сіл. Завдяки початку адміністративної реформи почало діяти законодавство, що визначає правила та методу її проведення. В статті розглянуті проблемні питання, які виникають під час процесу приєднання сільських та селищних рад до об'єднаних територіальних громад в Україні під час реформи децентралізації, їх економічне та соціальне підґрунтя. Визначені причини їх виникнення, а також можливі шляхи подолання.

**Ключові слова:** реформа децентралізації, приєднання, спроможна громада, економічна та соціальна ефективність, потенціал.

**Вступ.** Реформа децентралізації в Україні, старт якої відбувся навесні 2014 роки, вже має свої перші результати. Процес об'єднання громад передує початку фінансової децентралізації та іншим діям, пов'язаним з реформою. Об'єднання територій громад повинно відбуватись добровільно та відповідати усім нормам діючого законодавства. Це надважливий момент впровадження реформи, адже будь-яка помилка у процедурах або термінах їх проведення перекреслює законність подальших етапів та їх результатів.

**Постановка проблеми.** Процес об'єднання територіальних громад та приєднання додаткових територій до вже створених ОТГ виніс на поверхню вищевказані невідповідності, що створили багато проблем (серед інших) на шляху до бажаного результату створення об'єднаних громад.

### Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблеми, що виникають під час впровадження реформи децентралізації, з'явилися відразу ж з її стартом. Особливу увагу їм від початку приділяв Уряд України на чолі з прем'єр-міністром Гройсманом В.Б. В різних аспектах питаннями децентралізації займаються В. Авер'янов, О. Бориславська, І. Грицяк, О. Скрипнюк, В. Бакуменко, А. Ткачук, В. Борденюк, Б. Данилишин. Однак, проблематика під час процесу приєднання з'явилась та набула значних розмірів тільки після прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад», а саме навесні 2018 р., в якому зазначалось, що міста обласного значення, що раніше не створили об'єднану територіальну громаду (далі ОТГ), автоматично визнаються спроможними ОТГ та мають можливість приєднувати суміжні сільські та селищні громади. Незважаючи на спрощену процедуру приєднання (на відміну від процедури об'єднання), під час вищевказаного процесу приєднання виникає ряд певних складнощів та непорозумінь, про що вказано в статті.

**Мета статті.** Звісно, кожна з областей України, а тим більше – кожний район в області має свої особливості, але існують і загальні проблемні питання, що виникли. Дана публікація має на меті висвітлити загальні проблеми, що виникають під час приєднання територій до об'єднаної громади, та особливі, що проявилися під час спроб приєднання навколишніх сіл до Северодонецької територіальної громади.

**Результати досліджень.** Територіальний поділ на області та райони в Україні відбувався в часи СРСР. На той час активно впроваджувалось районування території держави згідно інтересів

народного господарства. Існувало декілька теорій економічного районування, серед яких найбільш яскравою на застосовувану, на думку автора статті, була теорія інтегрального економічного району авторства Є.Б.Алаєва, який охарактеризував економічний район як цілісну частину території народного господарства держави, яка має спеціалізацію, певну комплексність і керованість [4, ст. 129-138]

Після розпаду Радянського Союзу та зникнення державного народного господарства наявне районування збереглося і наразі воно не має об'єктивних причин для збереження. Навпаки – має багато незручностей та невідповідностей в умовах зміни державної економічної політики, приватизації бізнесу, зміни демографічної ситуації в країні.

Сучасний процес добровільного об'єднання територіальних громад врегульовано Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Він визначає, що суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад є суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст [1]. 19 березня 2017 р. набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» яким було впроваджено механізм добровільного приєднання сільських та селищних територіальних громад до громад, що вже були створені раніше [2].

На відміну від процесу об'єднання, особливостями приєднання є наступні:

- до вже створеної ОТГ можуть приєднатися тільки сільські та селищні територіальні громади;
- приєднатися можна тільки до ОТГ, яка визнана спроможною згідно законодавства;
- процедура приєднання є спрощеною у порівнянні з процедурою об'єднання;
- відсутність необхідності переобрання голови діючої ОТГ, вибори мають відбутись тільки у громаді, що приєднується;
- приєднатися можна тільки до ОТГ, з якою є суміжні території згідно перспективного плану формування територій громад певної області, який затверджується Кабінетом Міністрів України.

Таким чином, в раді об'єднаної громади представляються інтереси усіх її мешканців, а в депутатському корпусі не відбувається значних змін, у тому рахунку політичних.

Найвагомішими причинами бажання громад щодо приєднання є розширення повноважень та можливості отримання у користування більшого обсягу ресурсів, підтримка держави у багатьох намірах та проєктах. Під час приєднання не потрібно проводити вибори голови ОТГ та депутатів, а інтереси приєднаних громад повноцінно будуть представлені в органах місцевої ради.

Згідно нового законодавства, міста обласного значення, що раніше не об'єдналися, автоматично стають спроможними ОТГ і мають можливість приєднувати села та селища зі спільними межами.

Наразі, коли процес приєднання вже діє, цим скористалося більше 50 громад на території України.

Однак, разом з очевидними перевагами приєднання, постійного виявляються певні обставини або причини, що ускладнюють або уповільнюють цей процес. В результаті моніторингу процесу приєднання громад на території України, було визначено та згруповані такі фактори, виявлені громадами під час приєднання:

- повна або часткова бездіяльність органів місцевої влади міст обласного значення щодо дій по приєднанню. Це може бути пов'язано з відсутністю ініціативи сусідніх сіл та селищ, або, аргументуючи це економічною та фінансовою неспроможністю населених пунктів, невеликою кількістю населення, переважно пенсійного віку. На думку депутатів, змусить витратити значну кількість наявних фінансових ресурсів на покриття потреб приєднаних сіл та селищ;

- недостатня або низька документальна підготовка документації по приєднанню сіл та селищ, неухважність під час дотримання строків та процедур заходів та документообігу;

- під час процесу приєднання виявляється відсутність необхідної земельної документації, яка після відповідних рішень сільських або районних рад та постійних змін діючого законодавства, не була виготовлена;

- неузгодження дій обласної та міської рад щодо створення найбільш раціонального перспективного плану області щодо формування територій громад області. Відповідні працівники обласної ради не завжди обізнані про бажані варіанти об'єднань або недостатньо професійні у даному питанні;

- з боку сільських та селищних рад має місце різноматнітність вимог щодо ремонтів та збереження функціонування об'єктів соціального значення (ФАП, клубів, шкіл тощо). Малокомплектність сільських шкіл визначає невеликі обсяги державних субвенцій для їх функціонування, що, поруч з іншими витратами, відіб'ється на загальних кошторисах громади;

- території суміжних селищ згідно земельних планів, майже не мають власної землі, що є найбільшим та найціннішим ресурсом для об'єднаної громади і може реально зацікавити міські ради під час вирішення питання об'єднання;

- виявляються села, які бажають приєднатися до ОТГ міста обласного значення, але вони не є суміжними з ним. Для вирішення цієї проблеми можна скористатися поступовим приєднанням сіл з суміжними територіями, а потім – решти сіл за ними;

- у більшості громад відсутній досвід проведення децентралізаційних заходів, що робить кожний крок важким та невпевненим, а можливо і хибним;

- має місце заполітизованість процесу прийняття рішення про приєднання, при якому передусім ставиться питання можливості переобрання під час виборів, а потім вже про доцільність приєднання.

Вищевказаний перелік проблемних моментів було виявлено під час громадських слухань щодо проведення процедури приєднання до Северодонецької ОТГ Луганської області суміжного села Боровеньки Кременського району. В подальшому виявилось, що подібні проблеми мають місце і в інших громадах. Наприклад, такі ситуації виникали під час приєднання сільських та селищних рад на Львівщині, Миколаївщині тощо.

На думку автора, визначені обставини є досить суттєвими і можуть негативно вплинути на швидкість приєднання громад та загальне покриття об'єднаними громадами території області та України в цілому. Але, оцінивши складність, потрібно визначати шляхи їх подолання та продовжувати далі проводити в дію реформу децентралізації.

Найбільш раціональним заходами у подоланні визначених проблем, є, передусім, кроки назустріч та компроміси. І вони повинні робитися усіма зацікавленими сторонами. Наприклад, село або селище, яке не має власної землі, має запропонувати діалог з районом, у власності якого є земля навколо цього населеного пункту і запропонувати в обмін на землю якісь блага або послуги. Згідно діючого законодавства, змінити межі районів можна за відповідним поданням до Верховної Ради України.

Також, є думка визначати економічну доцільність територій, що бажають приєднатися, не за існуючими показниками економічної ефективності та спроможності громад, а за їх потенціалом. Якби міські органи влади ефективно сприяли розвитку місцевого бізнесу та залученню інвестицій, то наявні потенціальні ресурси, незважаючи на їх низьку балансову вартість та фінансові результати, мали б тенденції до збільшення економічної привабливості. Земельні та водні ресурси, нерухомість, близькість до транспортних шляхів та інші ресурси при правильному використанні безперечно підвищать загальну економічну спроможність та прибутковність об'єднаних громад.

Значна роль у процесі приєднанні громад належить обласним адміністраціям, які повинні при розробці та затвердженні перспективного плану щодо створення громад враховувати вищеперераховані фактори та обставини, прийняти до уваги інтереси та прагнення міст, сіл, селищ та інших зацікавлених або причетних сторін.

Немає заперечень щодо ствердження, що органи місцевого самоврядування повинні привести в порядок згідно діючого законодавства всю наявну або потрібну під час об'єднання документацію

**Висновок.** Після розгляду проблем, що виникають під час процесу приєднання до діючих спроможних ОТГ можна зробити наступний висновок. Основні причини появи існуючих проблем – неготовність або небажання керівництва або органів місцевого самоврядування приєднувати навколишні громади та приєднувати будь-які території або населені пункти. Новий закон [3] не залишив їм вибору та змусив почати діяти в даному напрямку та долати наявні звичні методи роботи, узгоджувати ці дії з громадою та йти на компроміс у різних аспектах. Саме бездіяльністю треба пояснити ті наслідки, що виникли наразі. Проблеми є, але є і можливості їх подолання, і потреба рухатись далі. Бізнес та іноземні інвестори вже чекають реальних кроків в процесі приєднання до ОТГ та готові сприяти у розбудові економіки регіонів.

#### Література

1. «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Закон України від 5.02.2015 р. № 157-VIII. [Електронний ресурс] <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
2. «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» Закон України від 17.03.2017 р. № 4772. [Електронний ресурс] <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1851-19>
3. «Про внесення змін до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення» вид 03.04.2018 р. № 2379 [Електронний ресурс] <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2379-19>
4. Джаман М.О. Теорія економіки регіонів [текст] навч. посіб. / М.О. Джаман – К.: «Центр учбової літератури», 2014. - 384 с

#### References

1. "On Voluntary Association of Territorial Communities". Law of Ukraine dated February 5, 2015 No. 157-VIII. [Electronic resource] <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
2. "On Amendments to Some Laws of Ukraine Concerning the Voluntary Adherence of Territorial Communities" Law of Ukraine dated 17.03.2017 No. 4772. [Electronic resource] <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1851-19>
3. "On Amendments to the Law of Ukraine" On Voluntary Association of Territorial Communities "Concerning the Voluntary Adoption of Territorial Communities of Villages, Settlements to the Territorial Communities of the Cities of the Republican Autonomous Republic of Crimea, of the Regional Value" dated April 3, 2018, No. 2379 [Electronic resource] <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2379-19>
4. Dzhaman M.O. The theory of regional economics [text] of teaching methods. / M.O. Juman - K.: "Center for Educational Literature", 2014 - 384 pp

**Денищенко Л.В. Экономические и социальные проблемы присоединения сельских и поселковых советов во время реформы децентрализации в регионах украинв и пути их решения**

*2014 год стал для Украины решающим во многих направлениях и аспектах. Одно из них - начало административной реформы, которая предназначена способствовать увеличению роли местного самоуправления и громады в управлении собственными ресурсами и экономическом развитии своей территории. Но украинским регионам досталось в наследство от «советского» прошлого неудобное и устаревшее сейчас разделение территорий на районы и земли городов и сел. Начало действовать законодательство, определяющее правила и методичку проведения реформы. В статье рассмотрены проблемные вопросы, возникающие в процессе присоединения сельских и поселковых советов в объединенных территориальных громады в Украине во время реформы децентрализации, их экономическое и социальное обоснование. Определены причины их возникновения, а также возможные пути преодоления.*

**Ключевые слова:** реформа децентрализации, присоединения, способна община, экономическая и социальная эффективность, потенциал.

**Denyshchenko L. Economical and social problems of accession of village councils during reform of decentralization in ukrainian regions and their ways of development**

*2014 has become very important for Ukraine. He changed the movement's vector and gave impetus to reforms. One of them is the decentralization reform. It aims to increase the participation of local authorities and communities in solving their own problems. Already there is a new legislation on reform. Regions need to change their borders to live and work effectively in today's environment.*

*The article deals with the problematic issues that arise during the process of joining village and settlement councils to the united territorial communities in Ukraine during the reform of decentralization, their economic and social basis. Identified the reasons for their occurrence, as well as possible ways to overcome it.*

**Key words:** decentralization reform, accession, community capable, economic and social efficiency, potential

**Денищенко Людмила Вікторівна** – аспірант Інституту Міжнародних відносин Східноукраїнського національного університету ім. В. Даля, старший викладач Інституту Міжнародних відносин Східноукраїнського національного університету ім. В. Даля, d\_lu@ukr.net

*Рецензент:* д.е.н., доц. **Д'яченко Ю.Ю.**

Стаття подана 08.09.2018