



## Голинська Олесья Володимирівна

доцент кафедри економічної та фінансової політики ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр., доцент

### **ДОБРОВІЛЬНЕ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ЧИННИКИ СПРОТИВУ, ОБ'ЄКТИВНІ ПОЗИЦІЇ ТА ПЕРЕВАГИ**

У статті розкрито сутність процесу добровільного об'єднання громад, визначено ключовим триєдиний зв'язок передачі повноважень, ресурсів та відповідальності; обґрунтовано актуальність посилення інформаційної кампанії, популяризації реформи передусім серед населення сіл, селищ та міст районного значення. Визначено роль і специфіку Перспективного плану в Одеській області, а також сформульовано стимули та переваги, що їх надає Бюджетний кодекс України в частині ресурсного забезпечення життєдіяльності об'єднаних громад.

Ключові слова: децентралізація, добровільність, об'єднання, ресурси, місцеве самоврядування, субсидіарність, субвенція, горизонтальне вирівнювання, громадські обговорення.

Holynska Olesya

### **ASSOCIATION A VOLUNTARY MUNICIPAL COMMUNITIES: THE FACTORS OPPOSED, OBJECTIVE POSITION AND BENEFITS**

The article, the essence association of the voluntary of communities, justified a triune relationship devolution of resources and responsibilities. The urgency of strengthening the information campaign, promotion of reforms among the population of the villages, towns and cities of regional value proved. The possibility of constructing an effective information campaign among the population of the municipalities have careful consideration. The role and specific Perspective plans of Odessa region, as well as formulate incentives and benefits offered Budget Code of Ukraine in terms of resource provision of life united communities.

Key words: decentralization, voluntary, association, resources, local government, subsidiarity, subvention, horizontal alignment, public debate.

Гольнская Олесья Владимировна

### **ДОБРОВОЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН: ФАКТОРЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ, ОБЪЕКТИВНЫЕ ПОЗИЦИИ И ПРЕИМУЩЕСТВА**

В статье раскрыта сущность процесса добровольного объединения общин, обоснована триединая связь передачи полномочий, ресурсов и ответственности; доказана актуальность усиления информационной кампании, популяризации реформы в первую очередь среди населения сел, поселков и городов районного значения. Определена роль и специфика Перспективного плана в Одесской области, а также сформулированы стимулы и преимущества, которые предоставляет Бюджетный кодекс Украины в части ресурсного обеспечения жизнедеятельности объединенных общин.

Ключевые слова: децентрализация, добровольность, объединения, ресурсы, местное самоуправление, субсидиарности, субвенция, горизонтальное выравнивание, общественные обсуждения.

**Постановка проблеми.** Сьогодні наша держава стала на шлях одного з найбільш складних історичних етапів свого розвитку. Цей етап характеризується й тим, що відбувається на тлі низки системних перетворень, які виливаються у зміни суспільної свідомості, а відтак, потребують швидких та рішучих змін вітчизняного нормативного поля в різних сферах життєдіяльності

**СПЕЦВИПУСК ДО 20-РІЧЧЯ ОРІДУ НАДУ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

самого суспільства. І це не питання формальних реформ, це питання визнання цивілізаційних цінностей та шлях до самоусвідомлення, до незалежності держави та особистої свободи її громадян.

Актуальність теми статті визначена загостренням реакційного спротиву процесам формування дійсно дієвого місцевого самоврядування, яке б за обсягом та структурою ресурсів дозволяло органам представницької та виконавчої влади якісно та ефективно виконувати не лише делеговані державою повноваження, а й свої власні функції. Адже саме вони є ключовими у вирішенні питань життєдіяльності територіальних громад в Україні.

Світовий досвід переконливо свідчить, що в демократичному суспільстві успішний соціально-економічний розвиток держави завжди базується на створенні сильних політичних та майнових основ самоврядування муніципального рівня. Проте в Україні цей процес ще дуже далекий від досконалості. Причинами, що його уповільнюють, продовжують залишатися відсутність достатньої інституційної бази, слабкість прогнозування результатів реформ, що впроваджуються, наявність затяжного перехідного періоду цих реформ, їх дуже слабкий інформаційний супровід, а також традиційна бюрократизація та безсистемність.

Відтак, цю статтю присвячено одному з найбільш важливих напрямків проблематики системних вітчизняних перетворень – децентралізації влади в Україні, а також болючим питанням добровільного об'єднання громад.

**Аналіз досліджень і публікацій по темі.** Якщо говорити про науковий доробок у цій сфері, то навряд чи можна назвати більш диференційований за своїми цілями, змістом та навіть концептуальними підходами напрямок досліджень. Але, на мій погляд, це той випадок, коли інтересу та плюралізму наукової думки можна поставити у протизвагу офіційну точку зору на питання. Адже йдеться про становлення абсолютно нової для нашої держави епохи глобальних перетворень. І реформа децентралізації у масі цих перетворень є чи не найбільш важливою, найбільш глибокою та неоднозначною. Адже вона зачіпає не лише інтереси якоїсь «віртуальної держави», яка начебто «живе сама по собі, а люди – самі по собі» (почуто від селянина в одному із сіл Одещини), а й інтереси та життя кожного з таких селян. І величезний вал оглашеного популізму, нахабного чорного піару і політичних маніпуляцій, які обрушилися на голову людей у селах та селищах України, дозволяє сьогодні говорити про пріоритет положень офіційних джерел над потоками наукових диспутів.

**Невирішені раніше частини проблеми.** Практика спілкування з людьми показує, що наразі в районах Одеської області (як і в переважній більшості регіонів та на місцях) існує багато різноманітних з цього приводу, суспільство у багатьох випадках дезінформоване та дезорієнтоване. Є сплеск політичних інтересів (особливо гостро це відчувається напередодні місцевих виборів, призначених на жовтень 2015 р.), суб'єктивістські тлумачення тощо. Подібна ситуація існує в переважній більшості областей України, адже спротив усьому новому – це досить природне явище, яке традиційно супроводжує важливі системні реформи.

**Мета статті** – розкрити сутність вітчизняної концепції децентралізації влади, її специфіку й обумовленість потребами суспільного життя, обґрунтувати актуальність проблеми добровільного об'єднання громад (як, по суті, лише першого етапу децентралізації) на шляху до реалізації намічених Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» інституційних перетворень в умовах викликів і загроз, що постали наразі перед Українською державою і українським суспільством.

Стаття також визначає стимули та переваги, що їх надає громадам об'єднання. Саме вони здатні поступово переконати людей у необхідності таких реформ. Сам приклад інтенсифікації зростання показників соціально-економічного розвитку об'єднаних громад вже найближчим часом унеможливить політичні маніпуляції, популістські закиди та суб'єктивізм окремих посадовців. У цьому зв'язку хотілося б зупинитися на декількох, найбільш важливих моментах процесу добровільного об'єднання громад.

**Виклад основного матеріалу.** В сьогоднішніх умовах та у середовищі задекларованих урядом України реформ для означення характеристики інституту місцевого самоврядування найбільш придатним є французький термін «decentralization» (з фр. – відокремлена частина цілісного). На нашу думку, саме він найбільше відповідає внутрішньому змісту самоврядування територіальної громади. До речі, сам термін «самоврядування» з'явився у XIX столітті у німецькій юридичній науці для означення адміністративних функцій громади, тобто самостійного управління справами громади із залученням місцевої поліції.

На цій основі перш за все визначимось, що децентралізація влади – це не лінійний одновекторний процес, це – одночасне посилення трьох її проявів:

1. передача повноважень;
2. передача ресурсів;
3. передача відповідальності.



[4,5]. Але повноцінного громадського обговорення Концепції тоді не відбулося, на місцях до неї поставилися досить несерйозно, у душі вітчизняної реформаторської традиції, сприйнявши як чергову мильну бульбашку, яка швидко лопне, як і всі попередні. Та сталося навпаки. Не зустрічаючи активності регіонів та територій, в центрі процес інтенсивно посилювався. В лютому 2015 р. Парламентом ухвалено Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», а Урядом для забезпечення його реалізації затверджено Методику формування спроможних територіальних (Постанова КМУ № 214 від 08.04.2015 – далі Методика) [3, 6]. Саме ці акти визначають, яким чином має відбуватися об'єднання громад для того, щоб вони стали спроможними.

По-друге, повертаючись до Перспективного плану формування територій громад Одеської області зазначу, що за своєю суттю Перспективний план – це бачення державою ефективного територіального устрою на базовому рівні в межах відповідної області. Перспективний план розробляється з метою формування територіальних громад (за відповідними типами – сільські, селищні, міські), органи місцевого самоврядування яких спроможні виконувати всі функції, покладені законом на них. Перспективний план охоплює всю територію області, розробляється і приймається для того, щоб у регіоні не залишалося неспроможних громад – таких, чиї органи місцевого самоврядування не мають власного ресурсного забезпечення, достатнього для виконання власних повноважень з вирішення питань місцевого значення.

Тобто, Перспективний план – це своєрідна матриця або канва, за допомогою якої держава показує, як у найкращий спосіб, з позицій найбільшої соціально-економічної ефективності громадам найбільш доцільно об'єднуватися. І функції визначення цих параметрів у відповідності до ст. 11 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» дійсно покладено на обласну державну адміністрацію [3].

24 червня 2015 року Одеська обласна рада з другої спроби прийняла підготований нею Перспективний план об'єднання перших 24 громад у 11 районах області. Цей план охоплює 20 % всієї території області, 88 міських, селищних та сільських рад – близько 18 % усієї кількості сільських, селищних та міських рад (в області їх 491), 233 населені пункти – майже 20,0 % від загальної кількості 1176 в області, 232,5 тис. мешканців – понад 9,0 % від загального населення області.

Але добровільне об'єднання громад не почалося і не завершується з прийняттям цього рішення. Об'єднання – це паралельний, досить складний та тривалий процес. Він не може завершитися до якоїсь конкретної дати, громада на будь-якому етапі, будь-коли може приєднатися до процесу об'єднання. І кожна громада повинна вирішити, чи приєднається вона до пропозицій області та об'єднається у межах вже затвердженого Перспективного плану, чи її бачення щодо об'єднання є дещо іншим. І в цьому також немає нічого страшного. Механізм внесення змін до Перспективного плану такий самий, як і внесення змін до будь-якого іншого рішення. Воно може доповнюватися, уточнюватися та змінюватися.

Та у будь-якому випадку, незалежно від територіальних меж та переліку населених пунктів, порядок добровільного об'єднання територіальних громад повинен здійснюватися чітко відповідно до Розділу II Закону «Про добровільне об'єднання громад» та як підсумок (на основі ст.7 Закону) таке об'єднання має закріпитися рішенням Одеської обласної ради [3]. Крім того, визначення меж новоутворених громад, їх центрів та переліку населених пунктів, що входитимуть до їх складу повинні здійснюватися відповідно до вимог Методики [6].

Тепер до питання передачі ресурсу. Розвиток фінансової основи місцевого самоврядування в Україні значною мірою залежить від суб'єктивних чинників, які виявляються у неготовності значної частини пересічних громадян, депутатського корпусу, державних чиновників до сприйняття таких його основоположних атрибутів та окремих елементів, як автономність і самостійність у вирішенні економічних питань місцевого значення, самодостатність фінансування.

Так, для оцінки ступеня бюджетно-фінансової децентралізації використовувався лише такий недолугий з економічної точки зору показник частки регіональних (місцевих) рівнів управління у доходах і видатках консолідованого бюджету. У більшості розвинутих країн Європи та світу ці показники взагалі не розглядаються. Але й цей досить не ілюстративний показник є далеким від європейської практики, де він постійно зростає. Значна залежність місцевих бюджетів України від державного свідчить про недосконалість розподілу доходно-видаткових повноважень між рівнями управління і системи міжбюджетних відносин, а також про проблеми з нарощуванням доходної частини місцевих бюджетів через слабку економічну розвиненість окремих регіонів України.

Це різко суперечить практиці децентралізації повноважень на користь органів місцевого самоврядування, і, відповідно, є провідною ланкою реформ державного управління, що нині відбуваються в Україні. Поступове зміщення акцентів до підвищення рівня бюджетно-фінансової децентралізації від-

булося лише наприкінці 2014 року. Про якісні зміни у сфері бюджетної, та в першу чергу, фінансової децентралізації та у формуванні взаємовідносин державного та місцевих бюджетів свідчить той факт, що згідно Державного бюджету України на 2015 рік, питому вагу видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті планується збільшити до 43,5 %, а до 2020 року – поетапно до 65 % [9].

Крім того, для забезпечення державної підтримки депресивних територій та на виконання програми Президента «Стратегія – 2020» було виділено субвенцію місцевим бюджетам для стимулювання розвитку депресивних територій в сумі 100 млн грн. Сума субвенцій, які надавалися у 1 півріччі 2015 року з державного до місцевих бюджетів, збільшена на 85,2 % [9].

Досліджуючи передачу ресурсів, як компоненту, що супроводжує у ході децентралізації передачу повноважень та компоненту, що визначає передачу відповідальності місцевого самоврядування, окремо слід зупинитися на принципах правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності. Особливо важливим є те, що ресурсна самостійність місцевого самоврядування повинна спиратися на визначені законодавством:

- матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування;
- положення щодо захисту права комунальної власності на рівних умовах із правом власності інших суб'єктів;
- обов'язки держави фінансувати делеговані органам місцевого самоврядування її повноваження;
- заборону втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів;
- обов'язки держави фінансово підтримувати місцеве самоврядування, брати участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснювати контроль за законним, доцільним, економічним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком, гарантувати доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб;
- право органів місцевого самоврядування встановлювати місцеві податки і збори, випускати місцеві позики, лотереї, цінні папери тощо.

Відповідно до зазначених вище потреб децентралізації, наприкінці 2014 р. – на початку 2015 р. було внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, якими здійснено перший етап бюджетної децентралізації. І саме ці норми втілюють стимули та переваги, що їх надає громадам об'єднання [7, 8].

Так, зміни, внесені Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України» від 10.02.2015 № 176-VIII, шляхом уточнень та доповнень до 23 статей Бюджетного кодексу України здійснили узгодження та імплементацію норм бюджетного законодавства з нормами законодавства про добровільне об'єднання громад [7].

Виділено нову одиницю системи місцевих бюджетів – бюджет об'єднаної громади. Передача повноважень об'єднаним відповідно до закону та Перспективного плану громадам в управлінні установами та організаціями супроводжується передачею як бюджетних зобов'язань, так і додаткової доходної бази. Так, стимулювання за доходами передбачає наступне:

Відповідно до ст. 64 Бюджетного кодексу України громади, що об'єднуються згідно з Перспективним планом, крім загальної для всіх сільських бюджетів доходної бази, отримують значний додатковий ресурс у вигляді 60 % податку на доходи фізичних осіб, а це дозволить в середньому у 2,5 разів збільшити їх доходну частину.

Сільські громади, що не об'єднані, цього виду доходів не отримують.

Крім того, ст. 96 Бюджетного кодексу визначає нові види міжбюджетних трансфертів, зокрема:

1. Базова дотація. Це трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій. Вона передається з Державного бюджету (ст. 97, 98): а) обласним бюджетам; б) містам обласного значення, районам і об'єднаним територіальних громадам (ст. 99). Природно, що найбільші обсяги такої дотації отримують сільські громади, що будуть об'єднуватись навколо населених пунктів, які не є районними центрами, і мають нижчу доходну самодостатність.

Оскільки бюджети громад, що не об'єдналися, не виконують делеговані повноваження згідно зі ст. 88 кодексу їхні видатки обмежуються лише утриманням органів місцевого самоврядування (сільської ради), то горизонтальне вирівнювання (базова дотація) їм не розраховується та не надається.

2. Освітня та медична субвенції. Обсяги освітньої та медичної субвенції затверджуються Законом про Державний бюджет України окремо для, обласних і районних бюджетів, міст обласного значення, та бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із Перспективним планом (ст. 103 (2), 103 (4)). Формула розрахунку цих субвенцій затверджена Законом про Державний бюджет України від 28.12.2014 г. № 80-VIII.

В цьому зв'язку хоч повністю заперечити активно поширювану в деяких районах області не обґрунтовану думку про те, що начебто процес об'єднання громад призведе до закриття шкіл, садків фельдшерсько-акушерських пунктів, лікарень тощо. Навпаки, оскільки розрахунок обсягу медичної та освітньої субвенцій базується на кількості контингентів (дітей шкільного та дошкільного віку, кількості класів, відвідувань, ліжок, хворих тощо), і ця субвенція передається напряму в бюджет об'єднаної громади, то громаді немає сенсу скорочувати цю мережу, вона зацікавлена у її розвитку та нарощуванні.

При цьому, оскільки бюджети сільських громад, що не об'єдналися відповідно до ст. 88 Бюджетного кодексу України не виконують дані повноваження, то освітня та медична субвенції таким бюджетам не розраховується та не надається. Освітні та медичні заклади в цих селах фінансуються з районного бюджету, а це означає, що всі питання функціонального та фінансового управління такими закладами вирішуватиме район. І тут дійсно, сільська рада фактично не матиме впливу на можливе рішення району щодо скорочення цих закладів, у разі якщо ресурсів районного бюджету не вистачить.

Адже сільська рада громади, що не об'єдналася, в частині делегованих повноважень фінансує лише утримання, власне, сільської ради.

Зазначу, що всі зазначені бюджетні преференції вже з початку 2016 року матимуть територіальні громади, які об'єднуються до 15 жовтня 2015 року (ст. 67 Бюджетного кодексу). Відповідно до п. 4 ст. 8 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» бюджети територіальних громад, що об'єдналися, виконуються окремо до закінчення бюджетного періоду, яким визначено один календарний рік. Тобто, якщо громади об'єднуються пізніше, то за чинної нормативної бази преференції вони отримають лише у бюджетах 2017 року.

Окремо слід наголосити на тому, що процес добровільного об'єднання громад дозволяє у більш повній мірі реалізувати принцип субсидіарності (п. 7 ст.7 Бюджетного кодексу), який за старої системи вертикальних міжбюджетних відносин фактично не діяв. Адже сама ідея добровільного об'єднання громад направлена на максимально можливе наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача. Бюджетний кодекс вимагає (дослівно) забезпечити на цій основі розподіл витрат між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами.

Таким чином, зміни до Бюджетного кодексу фактично є основою для стимулювання громад до об'єднання та підвищення їхньої спроможності через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. У разі об'єднання такі громади наділяються повноваженнями та ресурсами, як у міст обласного значення. Натомість територіальні громади, які не візьмуть участь в об'єднанні, залишаються осторонь цього процесу та позбавляються права на виконання делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися.

Додаткові ресурси на базовому рівні очікуються також від скорочення адміністративних витрат на утримання апаратів малонаселених сільських рад. Середня чисельність працівників сільських рад навіть найменших громад складає не менше 3-х людей. На оплату праці таких працівників ради лише за обов'язковими виплатами необхідно у рік не менше 120 тис. гривень. Таким чином, при об'єднанні навколо центральної громади п'яти сільських рад вивільнення ресурсу складе 600 тис. гривень. Зазначений ресурс залишиться у громаді для здійснення витрат на виконання власних повноважень громади.

**Висновки.** Отже, об'єднання територіальних громад є запорукою переходу місцевого самоврядування на якісно новий рівень. Це безумовний крок уперед, що довів свою ефективність у Польщі та в інших розвинених країнах, а в ситуації коли більшість розрізнених громад не є економічно самодостатніми, їх об'єднання – чи не єдиний шлях до розвитку територій. Триєдиний формат передачі ресурсів, повноважень та відповідальності здатний забезпечити поступовий, зважений процес об'єднання, не порушуючи при цьому ключовий принцип оголошеної державою реформи – добровільності.

Перспективи подальших розвідок. Децентралізація влади, що втілюється у передачу владних повноважень та ресурсів для їх забезпечення розглядається сьогодні через призму процесу добровільного об'єднання територіальних громад. Це об'єднання, своєю чергою, слід розглядати у контексті не лише ресурсних обмежень, а й поштовху цивілізаційного вибору. На цій основі напрямками подальших фундаментальних і прикладних наукових досліджень слід вважати нові до сьогодні механізми демократичного, публічного управління на місцях. Перехід у суспільній свідомості поняття держави із категорії «віртуальності» та речі «самої в собі» до категорій щоденної реальності та причетності до життя кожного громадянина можливий лише за умови підведення під дію нормативну базу основи наукової. Крім того, за цих умов наукова складова носитиме чіткий практико-прикладний характер і, своєю чергою, забезпечить зворотній зв'язок, дозволивши постійно удосконалювати

комплексний механізм публічного управління як загалом, так і на рівні його окремих, засобів, методів, інструментів. Також важливим є оновлення у світлі сучасних процесів, що відбуваються у ході реформи добровільного об'єднання громад тематики кафедральних та індивідуальних досліджень.

### Література.

1. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР.– [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=31992](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=31992).

2. Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_621](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_621).

3. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад від 05.02.2015 № 157-VIII» [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://zakon517.rada.gov.ua/laws/show/157\\_80502](http://zakon517.rada.gov.ua/laws/show/157_80502).

4. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження КМУ від 01.04. 2014 №333- р) [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/33301/04>

5. План заходів з реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження КМУ № 591- р від 18.06.2014) [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5911806>

6. Методика формування спроможних територіальних громад. Постанова КМУ № 214 від 08.04.2015 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon12.rada.gov.ua//show/2140804>.

7. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України» від 10.02.2015 № 176-VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/176-102>.

8. Закон України від 28.12.2014 № 71-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо податкової реформи» [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/718\\_2812](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/718_2812).

9. Закон України Про Державний бюджет України на 2015 рік від 28.12.2014 № 80-VIII. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80-8/2812>.