УДК 336.14

Когут І.А.,

к.е.н., доцент

Таврійський державний агротехнологічний університет

ОСОБЛИВОСТІ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ

ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

**Анотація.** В статті розглядається необхідність децентралізації влади в Україні та надання більших фінансових можливостей органам місцевого самоврядування. Аналізується існуюча система місцевого самоврядування, побудована на основі адміністративно-територіального устрою. Визначаються особливості проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

**Ключові слова**: місцеве самоврядування, адміністративно-територіальна одиниця, сільські території, об’єднані територіальні громади, спроможна територія, перспективний план

**Постановка проблеми.** Необхідність проведення децентралізації влади в Україні та надання більших фінансових можливостей органам місцевого самоврядування є питанням номер один порядку денного роботи Уряду країни, оскільки існуюча система публічного управління є неефективною.

За роки незалежності України в основному сформовано законодавство, що визначає систему органів публічної влади, їх повноваження, порядок формування та ресурсну основу їх діяльності, проте так і не було сформовано зрозумілу систему адміністративно-територіального устрою.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку територій присвятили свої праці вітчизняні вчені, зокрема питанням забезпечення сталого розвитку сільської місцевості Ю.Е. Губені [2], Н.Є. Кудла [6], А.В.Лісовий [7], К.М. Павлюк [10], та ін. Проте, динамічні зміни, що постійно відбуваються в системі публічного управління потребують подальших досліджень цього питання.

**Формулювання цілей статті.** Метою даної статті євизначення особливостей проведення реформи місцевого самоврядування та необхідність зміни територіальної організації влади в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Аналізуючи причини неефективності системи публічної влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою, стає зрозуміло, що Конституція України в редакції 1996 року містить низку невизначеностей щодо адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування.[5]

У головному документі держави – Конституції України [3], у першу чергу, не наведено визначення сільських та міських населених пунктів. Тільки в ст.132-133 зазначається, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

Віднесення населених пунктів до певних категорій адміністративно-територіальних утворень можна знайти лише у «Положенні про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР», яке було затверджено Указом Президії Верховної Ради Української РСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» 12 березня 1981 року [15], де зазначено, що населені пункти, які є на території Української РСР, поділяються на міські і сільські. В цьому ж документі зазначено, що:

- до категорії міст республіканського підпорядкування може бути віднесено міста, які є найбільшими економічними, культурними і адміністративними центрами, з кількістю населення, як правило, понад 1 мільйон чоловік, якщо для подальшого економічного і соціального розвитку цих міст доцільно встановити безпосереднє керівництво ними з боку республіканських органів;

- до категорії міст обласного підпорядкування може бути віднесено міста, які є економічними і культурними центрами, мають розвинуту промисловість, комунальне господарство, значний державний житловий фонд, з кількістю населення понад 50 тисяч чоловік, якщо для подальшого економічного і соціального розвитку цих міст доцільно встановити безпосереднє керівництво ними з боку обласних організацій;

- до категорії міст районного підпорядкування може бути віднесено селища, які мають промислові підприємства, комунальне господарство, державний житловий фонд, мережу соціально-культурних закладів і підприємств побуту, з кількістю населення понад 10 тисяч чоловік, з яких не менш як дві третини становлять робітники, службовці та члени їх сімей;

- до категорії селищ міського типу може бути віднесено населені пункти, розташовані при промислових підприємствах, будовах, залізничних вузлах, гідротехнічних спорудах, підприємствах по виробництву і переробці сільськогосподарської продукції, а також населені пункти, на території яких розташовані вищі та середні спеціальні навчальні заклади, науково-дослідні установи, санаторії та інші стаціонарні лікувальні та оздоровчі заклади, які мають державний житловий фонд, з кількістю населення понад 2 тисячі чоловік, з яких не менш як дві третини становлять робітники, службовці та члени їх сімей.

Аналіз свідчить, що в цьому документі також не надається визначення ні села, ні селища. Відсутні і критерії, за якими можна сказати, що цей населений пункт є селом чи селищем, невідомо, скільки осіб має проживати, щоб створити окремий населений пункт, чи це необхідно визначати за кількістю будівель.

Звертаючись до Закону України «Про місцеве самоврядування» [14] також не знаходимо чіткого визначення окреслених понять. У загальних положеннях цього Закону ст. 2 надається визначення територіальної громади як жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

В цілому в Україні станом на 1 січня 2015 року утворено близько 12 тис. територіальних громад (табл. 1), з них 10 279 сільських рад, 885 селищ міського типу, 460 міст.

Таблиця 1

Кількісний склад адміністративно-територіального поділу України\*

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| на 1 січня | райони | міста | З них міста спеціального статусу, республіканського та обласного значення | Райони в містах | Селища міського типу | Сільські ради | Сільські населені пункти |
| 2015 | 490 | 460 | 184 | 111 | 885 | 10279 | 28388 |
| 2014 | 490 | 460 | 182 | 111 | 885 | 10279 | 28397 |
| 2013 | 490 | 460 | 180 | 111 | 885 | 10279 | 28441 |
| 2012 | 490 | 459 | 180 | 114 | 885 | 10278 | 28450 |
| 2011 | 490 | 459 | 180 | 114 | 885 | 10278 | 28450 |
| 2010 | 490 | 459 | 179 | 118 | 885 | 10278 | 28471 |
| 2009 | 490 | 459 | 179 | 118 | 886 | 10278 | 28490 |
| 2008 | 490 | 458 | 179 | 118 | 886 | 10279 | 28504 |
| 2007 | 490 | 458 | 179 | 118 | 886 | 10279 | 28540 |

\*Джерело: за даними Державної служби статистики

При цьому, у більше як 6 тис. громад чисельність жителів становить менше як 3 тис. осіб, а у 1129 громадах – менше як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо [4].

Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження. І, як наслідок, сьогоднішня виробничо-економічна та соціально-демографічна ситуація у більшості сільських територій є складною. Найгострішими проблемами на селі є відсутність мотивації до праці, бідність, трудова міграція, безробіття, занепад соціальної інфраструктури, поглиблення демографічної кризи та зникнення сіл.

Чисельність сільського населення за період з 2007 по 2015 рік зменшилась на 1 млн.612 тисяч осіб (табл. 2). Зупинити ці загрозливі тенденції можна лише шляхом зміни концептуальних підходів до формування бюджетів сільських територій на основі забезпечення їх фінансової спроможності.

Таблиця 2

Склад та структура населення України на 1 січня відповідного року\*

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Роки | Кількість наявного населення | | | Структура населення, % | |
| всього, тис.осіб | у тому числі | | міське | сільське |
| міське | сільське |
| 2007 | 46646,0 | 31777,4 | 14868,6 | 68,12 | 31,88 |
| 2008 | 46372,7 | 31668,8 | 14703,9 | 68,29 | 31,71 |
| 2009 | 46143,7 | 31587,2 | 14556,5 | 68,45 | 31,55 |
| 2010 | 45962,9 | 31524,8 | 14438,1 | 68,59 | 34,41 |
| 2011 | 45778,5 | 31441,6 | 14336,9 | 68,68 | 31,32 |
| 2012 | 45633,6 | 31380,9 | 14252,7 | 68,77 | 31,23 |
| 2013 | 45553,0 | 31378,6 | 14174,4 | 68,88 | 31,12 |
| 2014 | 45426,2 | 31336,6 | 14089,6 | 68,98 | 31,02 |
| 2015 | 42929,3 | 29673,1 | 13256,2 | 69,12 | 30,88 |

\*Джерело: за даними Державної служби статистики

Міжнародний досвід свідчить, що неможливо здійснити перерозподіл повноважень та ресурсів між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на користь останніх без їх укрупнення [5]. Тому вирішення проблем фінансового забезпечення розвитку сільських територій неможливе без проведення адміністративно-територіальної реформи.

Закон України «Про добровільне об’єднання громад» від 05.02.2015 року [11] став фактично головним інструментом реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, оскільки саме він закладає вимоги до порядку добровільного об’єднання громад. З метою деталізації та практичної реалізації об’єднання територіальних громад 8 квітня 2015 року Уряд затвердив Методику формування спроможних територіальних громад [12].

За цією Методикою спроможна територіальна громада – це 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 [12].

Формування спроможних територіальних громад повинно здійснюватись з урахуванням: здатності органів місцевого самоврядування вирішувати суспільні питання, які належать до їх компетенції, для задоволення потреб населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць; історичних, географічних, соціально-економічних, культурних особливостей; розвитку інфраструктури; фінансового забезпечення відповідних адміністративно-територіальних одиниць; трудової міграції населення; доступності послуг у відповідних сферах.

Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2015 р. № 938 [13] затверджено Перспективний план об’єднання громад Запорізької області, за яким до реформи **з**агальна кількість рад складала – 299, з них: міських – 14; селищних – 22; сільських – 263; після реформи: об'єднаних територіальних громад схвалених обласною радою – 69; об'єднаних територіальних громад включених до проекту розпорядження – 51. На сьогоднішній день у Запорізькій області створено 6 об’єднаних територіальних громад, до їх переліку належать: [Берестівська територіальна громада](http://decentralization.gov.ua/region/common/id/416), [Веселівська територіальна громада](http://decentralization.gov.ua/region/common/id/421), [Комиш-зорянська територіальна громада](http://decentralization.gov.ua/region/common/id/434), [Преображенська територіальна громада](http://decentralization.gov.ua/region/common/id/455), [Смирновська територіальна громада](http://decentralization.gov.ua/region/common/id/461), [Чапаєвська територіальна громада](http://decentralization.gov.ua/region/common/id/743).

Враховуючи інформацію Перспективного плану об’єднання територіальних громад Бердянського району Запорізької області [9], який сформований з урахуванням затверджених Методикою критеріїв, кожній територіальній громаді Бердянського району було присвоєно рейтингза такими показниками фінансової самодостатності: виконання сільських бюджетів за доходами, видатками, залишком бюджетних коштів на кінець звітного періоду, по надходженням від сільськогосподарських підприємств та надходженням до сільських бюджетів у розрахунку на одного мешканця. За результатами аналізу рейтингових показників можна зробити висновок, що важко згрупувати на приблизно однакових рейтингових місцях сільські ради (табл. 3). За одним показником фінансової самодостатності рада може займати перше, друге місце, за іншим дванадцяте у загальному рейтингу. Тому, до об’єднання треба дійсно підходити враховуючи більш широкий спектр різних, подекуди суб’єктивних показників.

Таблиця 3

Групування сільських та селищних рад Бердянського району Запорізької області відповідно до Перспективного плану об'єднання територіальних громад\*

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Найменування сільських та селищних рад | Рейтинг виконання за доходами | Рейтинг виконання за видатками | Рейтинг залишків бюджетних коштів | Рейтинг надходжень від с/г підприємств | Рейтинг надходжень до місцевих бюджетів в розрахунку на 1 мешканця |
| Андріївська об’єднана територіальна громада | | | | | |
| Андріївська | 6 | 3 | 1 | 2 | 11 |
| Долинська | 7 | 2 | 5 | 7 | 1 |
| Новотроїцька | 11 | 9 | 11 | 11 | 8 |
| Дмитрівська об’єднана територіальна громада | | | | | |
| Андрівська | 5 | 10 | 1 | 6 | 6 |
| Дмитрівська | 9 | 12 | 12 | 9 | 4 |
| Луначарська | 12 | 8 | 13 | 12 | 7 |
| Осипенківська об’єднана територіальна громада | | | | | |
| Новопетрівська | 10 | 7 | 6 | 4 | 12 |
| Осипенківська | 8 | 11 | 7 | 1 | 2 |
| Червонопіль-ська | 4 | 13 | 10 | 8 | 5 |
| **Берестівська об’єднана територіальна громада** | | | | | |
| Берестівська | 1 | 1 | 2 | 3 | 9 |
| К.Марксівська | 2 | 4 | 4 | 5 | 10 |
| Миколаївська | 3 | 6 | 8 | 10 | 3 |

\*Джерело: за даними Бердянської РДА

Основні соціально-економічні показники вже створеної Берестівської об’єднаної територіальної громади наведено в паспорті території, зокрема: чисельність населення утвореної громади близько 5 тисяч; кількість населених пунктів, що входять до її складу – 11. Розрахунковий обсяг надходжень становить 6 074 553 грн. (на одного мешканця це 1255 грн).

Однак, зрозуміло, що для оцінки повної картини бюджетних змін необхідно порівняти цей розрахунковий обсяг доходів з фінансовим вираженням отриманих повноважень.

**Висновки.** Сьогодні процес децентралізації в Україні стартував. Прийняття Закону України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» та відповідної Методики формування спроможних територіальних громад є першим кроком у напрямі проведення адміністративно-територіальної реформи, метою якої є формування спроможних, самодостатніх територіальних громад, які б володіли відповідними матеріальними, фінансовими ресурсами, територією та об’єктами соціальної інфраструктури, необхідними для ефективного виконання покладених на їхні органи місцевого самоврядування завдань та функцій. Але повноцінне завершення реформи потребує усунення наявних прогалин у Конституції України в частині визначення територіальної основи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; розробці необхідних правових норм для утворення чіткої ієрархічної системи адміністративно-територіального устрою; створення системи місцевого самоврядування по всій території держави з чіткими та забезпеченими ресурсами повноваженнями органів місцевого самоврядування; усунення конфліктності у системі влади та на рівні регіонів, районів та територіальних громад.

**Список літератури**

1. Бюджетний кодекс України (зі змінами та доповненнями) від 08.07.2010 № 2456-VI[Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://www.rada.gov.ua>.
2. Губені Ю. Розвиток сільських територій: деякі аспекти європейської теорії і практики / Ю.Губені //Економіка України. - 2007.- № 4. - с. 62 – 71.
3. Конституція України: затверджена 28.06.96 № 254/96 – ВР / Верховна Рада України // Відомості ВРУ. – 1996. - №30. – Ст.141.
4. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету міністрів України від 01.04.2014 № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://zakon2.rada.gov.ua>.
5. Короткий огляд реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Інститут громадянського суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://www.csi.org.ua/korotkyj-oglyad-reformy-mistsevogo-sam/
6. Кудла Н. Багатофункціональний розвиток сільських територій від базових цілей до активізації місцевого підприємництва /Н. Кудла // Економіка України. - 2008.- № 1. – С. 62 - 71.
7. Лісовий А.В. Проблеми й перспективи реформування адміністративно- територіального устрою України / А.В. Лісовий, Н.І. Рубан // Фінанси України. – 2011.- №5. – С. 28-39.
8. Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://www.ukrstat.gov.ua/>
9. Децентралізація влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://decentralization.gov.ua/region/item/id/5
10. Павлюк К.М. Формування доходів місцевих бюджетів / К.М. Павлюк// Фінанси України. – 2006. - № 4. – С. 24 – 37.
11. Про добровільне об’єднання територіальних громад: закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://zakon2.rada.gov.ua>.
12. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету міністрів України від 08.04.2015 № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://zakon2.rada.gov.ua>.
13. [Про затвердження перспективного плану формування територій громад Запорізької області](http://zakon.rada.gov.ua/go/938-2015-%D1%80): розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.09.2015 № 938-р; [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://zakon2.rada.gov.ua>.
14. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997р. № 280/97-ВР / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0)
15. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР: указ президії Верховної ради української РСР від 12 березня 1981 року № 1654-Х [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/

**Kohut IA, PhD, Associate Professor**

**Taurian State Agrotechnical University**

**Features of the local self-government and territorial organization power in Ukraine**

**Summary.**

The need for decentralization power in Ukraine and provicion of more financial capacity of local governments are the number one issue agenda of the government, because the current system of public administration is inefficient.

Legislation has mainly formed Since independence of Ukraine. It defines the system of public authorities, their powers, formation and resource basis for their work, but in Ukraine a clear system of administrative-territorial structure was not formed., We have established in process of analyzing the reasons for the ineffectiveness of the system public authorities at various levels of administrative and territorial structure that Constitution of Ukraine 1996 contains a number of uncertainties about the administrative-territorial structure and local governments, especially not given the definition of rural and urban settlements. International experience shows that it is not possible to carry out the redistribution of power and resources between the executive authorities and local governments for the last enlargement without them numerically and geographically.

The adoption of the Law of Ukraine "On a voluntary association of local communities" and related methodologies capable of forming local communities is the first step towards the administrative-territorial reform, which aims capable of forming, self-sufficient local communities who have had relevant material, financial resources, territory and social infrastructure necessary for the effective performance of their local government tasks and functions. But reform requires the full completion of the elimination of existing uncertainties in the Constitution of Ukraine in the determination of the territorial basis of executive authorities and local governments; developing the necessary legal provisions for the formation of a clear hierarchical system of administrative-territorial structure; creation of local governments across the state with clear and resourced authority of local governments; elimination of conflicts in the power system and the level of regions, districts and communities.

**Keywords:** local government, administrative unit, rural areas, municipalities merged, capable territory, roadmap