

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування**

Босак Наталії Миколаївни

ТЕМА РОБОТИ:

«ОБ'ЄДНАНІ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ»

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

кваліфікаційної роботи за другим рівнем вищої освіти (магістр)

Миколаїв – 2021

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ

Актуальність теми дослідження.

Проголошення незалежності України створило передумови для демократичних перетворень у нашому суспільстві й державі. Логічним вираженням процесу демократизації є місцеве самоврядування (далі МС). З 2014 року в Україні розпочався процес децентралізації почалися суттєві зрушення в процесі організації та функціонування місцевого самоврядування.

Реформа децентралізації в Україні спрямована на реформування системи публічної влади в Україні, створила умови для розвитку місцевого самоврядування територіальних громад, як ефективної й максимально наближеної до людей місцевої влади. З 2015 до 2021 рік шляхом добровільного об'єднання, в Україні було утворено 1469 об'єднаних територіальних громад (далі ОТГ). Так згідно з постановою Центральної виборчої комісії від 8 серпня 2020 року № 160 «Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2020 року» 25 жовтня 2020 року вибори відбулися на новій адміністративно-територіальній основі: у Миколаївській області – до 52 міських, селищних, сільських рад, 4 районних рад та обласної ради.

Процес створення ОТГ сприяв не тільки покращенню їх фінансової й матеріальної бази, але й вплинув на громадянську активність населення, показав населенню громад, що існує реальна можливість брати участь в реалізації місцевих питань, що безпосередньо впливають на якість їхнього життя.

Треба зазначити, що створення ОТГ безумовно мало позитивний вплив насамперед на управління територіями громад, на наповнення місцевих бюджетів через оптимізацію сплати податків та створення незалежної інфраструктури ОТГ та ефективного розподілу бюджетних коштів і витрат.

Як результат відбувається покращення соціально-економічного розвитку територій громад, зміцнюється їх єдність, економічне та соціальне становище, громадське порозуміння, а в кінцевому підсумку зміцнюється політична, економічна та соціальна спроможність держави. По-перше, тому, що побудова ОТГ дозволила розвантажити державну владу від невластивих їй функцій, щоб вона могла зосередитися на вирішенні питань, пов'язаних з розробкою стратегії розвитку суспільства, вивіреного політичного курсу, знаходження місця держави в геополітичному просторі тощо. По-друге, підвищення рівня фінансових можливостей ОТГ дозволило новоствореним ОТГ самостійно визначати власні пріоритетні напрямки розвитку. По-третє, розробка дієвої стратегії розвитку ОТГ сприяла збільшенню інтересу до території потенційних інвесторів, розвитку місцевого бізнесу, розвитку економіки на її території.

Таким чином, децентралізація дала реальну можливість вплинути на якість життя жителів територіальних громад як управлінського суб'єкта та первинного суб'єкта МС. У той же час реалізація реформи поставила низку завдань, які необхідно вирішити з метою підвищення ефективності органів місцевого самоврядування (далі ОМС): ретельно та зважено дослідити теоретичні особливості МС конкретної територіальної громади; розглянути проблеми кожної ОТГ; визначити конституційно-правовий статус окремої ОТГ; вивчити особливості територіальної громади як основного та конкретного суб'єкта МС; дослідити основні збори та податки, що надходять до бюджетів громад; проаналізувати використання державних субвенцій; запропонувати шляхи активізації участі громадськості у вирішенні питань місцевого розвитку; розробити пропозиції щодо нормативно-правової бази для реалізації проектів для покращення становлення ОТГ та можливих перспектив розвитку МС в Україні загалом.

Метою роботи є вивчення процесу децентралізації та її впливу на якість життя жителів територіальних громад як первинного суб'єкту місцевого самоврядування та визначення основних напрямів розвитку

територіальної громади у контексті становлення сучасної моделі місцевого самоврядування в Україні.

Задля реалізації поставленої мети вирішувалися наступні завдання:

- дослідити теоретичні основи місцевого самоврядування та територіальної громади;
- охарактеризувати науково-теоретичні засади дослідження процесів децентралізації й створення об'єднаних територіальних громад України;
- проаналізувати реформу децентралізації й створення об'єднаних територіальних громад на Миколаївщині їх ресурсно-фінансове забезпечення на сучасному етапі;
- обґрунтувати шляхи вдосконалення розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації.

Об'єкт дослідження – територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування.

Предмет дослідження – об'єднані територіальні громади в умовах децентралізації.

В основу роботи покладена наступна гіпотеза: поступовий розвиток демократичної правової держави й місцевого самоврядування призводить до зростання можливостей громадянського суспільства в управлінні, основою якого є самоврядна громада, роль та значення якої в управлінні конкретними поселеннями неухильно зростає.

Ступінь розробки проблеми. Починаючи з 1990 р., коли у вітчизняній науці почалося формування сучасних поглядів на інститут місцевого самоврядування, муніципально-правовій проблематиці приділяли увагу О.В. Батанов, І.П. Бутко, М.П. Воронов, О.Н. Євтушенко, В.М. Ємельянов, Г.В.Коваль, Н.К. Корнієнко, В.Ф. Погоріло, С.Є.Саханенко, О.Ф. Фрицький та інші вчені, наукові напрацювання яких і були покладені в основу даного дослідження.

Наукова новизна роботи полягає у комплексному підході до

проведення аналізу діяльності територіальних громад Миколаївської області, існування і взаємодії інститутів влади в умовах трансформування українського суспільства.

Доведено, що інститут місцевого самоврядування в сучасній Україні є інструментом демократії, тому що створює умови для громадян можливість реалізувати власне право на управління, а тому чим більше громадян залучено в цей процес тим більш демократичною буде наша країна.

Практична значимість полягає у використанні основних положень та результатів дослідження для підвищення ефективності діяльності територіальної громади в Україні; у навчальному процесі для підготовки лекційного матеріалу з дисциплін «Публічне управління», «Місьцеве самоврядування» й ін.

Методи, на основі яких здійснено дослідження: метод системного аналізу, порівняльні, статистичні методи політологічного моделювання, контент-аналіз документів. У роботі використано системний підхід до аналізу управляючих систем, що дозволило дослідити динаміку процесів їх життєдіяльності і визначити шляхи реформування.

Апробація дослідження: Босак Н. М. Об'єднані територіальні громади в умовах децентралізації/Босак Н.М.// Могілянські читання – 2021: тези доповідей Публічне управління в Україні в умовах децентралізації влади та наближення її до європейських стандартів. 8–12 листопада 2021 р. / ЧНУ ім. Петра Могили. – Миколаїв : Вид-во ЧНУ ім. Петра Могили, 2021. – 4 с.

Магістерська робота складається із вступу, трьох розділів, висновків та пропозицій, списку використаної джерел (85 найм.). Загальний обсяг роботи складає 104 сторінки.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ

У **вступі** подано загальну характеристику досліджуваної теми, обґрунтовано актуальність дипломної роботи, сформульовано мету, завдання досліджень, відзначено наукову новизну та практичну цінність отриманих результатів, подано інформацію про апробацію, структуру та обсяг роботи.

В **першому розділі** розглядаються теоретично-правове забезпечення об'єднання територіальних громад в умовах децентралізації, таких як:

- об'єднана територіальна громада у категоріальному апараті науки державного управління. Дослідження процесів децентралізації в Україні має важливе значення, зважаючи на створення ефективного інструменту покращення потенціалу державного управління у результаті політичних та організаційних змін. Децентралізація повноважень та ресурсів визнана одним з ключових елементів багатосторонньої реформи державного управління, оскільки може внести значний вклад не тільки у покращення всього процесу управління, але й суттєво посилити його демократичну складову. Це має особливе значення для України, яка переживає складний та суперечливий процес демократичної трансформації після довгих років жорстко централізованої системи влади та управління.

- нормативно-правове забезпечення процесу об'єднання територіальних громад. Розвиток територіальної громади вимагає ефективного використання її потенціалу з урахуванням усіх його аспектів під час розроблення та реалізації стратегії розвитку й інших місцевих нормативно-правових документів. Такий підхід безпосередньо стосується забезпечення життєдіяльності територіальної громади, має відповідати інтересам населення і європейським засадам державної регіональної політики.

- мета та принципи добровільного об'єднання територіальних громад прописані в статті 2 Закону України «Про добровільне об'єднання

територіальних громад» визначено принципи добровільного об'єднання територіальних громад, до яких відносять:

- 1) конституційності та законності;
- 2) добровільності;
- 3) економічної ефективності;
- 4) державної підтримки;
- 5) повсюдності місцевого самоврядування;
- 6) прозорості та відкритості;
- 7) відповідальності.

Принциповим є відзначити, що об'єднання здійснюється виключно на добровільних началах, а матиме на меті воно забезпечення «повсюдності самоврядування, тобто що кожен мешканець ОТГ матиме доступ до послуг, які надаються ОМС. Важливо також відзначити пріоритет на прозорості та відкритості процесу об'єднання, який відповідно має забезпечуватись через активну співпрацю влади та громадськості в процесі його реалізації, та пріоритет на економічну ефективність ОТГ. Суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад є суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст та ОТГ, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище, - селищною, центром якої визначено село, - сільською.

В другому розділі йдеться мова про ресурсно-фінансове забезпечення об'єднаних територіальних громад України на сучасному етапі, на прикладі Миколаївської області.

В п. 2.1. Податкові умови та фінансова спроможність існування об'єднаних територіальних громад. Однією з головних цілей об'єднання територіальних громад є економічна ефективність, тому зрозуміло, що головним чинником стимулювання має бути фінансова підтримка об'єднання територіальних громад. Держава здійснює фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст шляхом надання об'єднаній територіальній громаді коштів у вигляді субвенцій на

формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку територіальної громади у разі, якщо її межі повністю відповідають межах, визначеним перспективним планом формування територій громади області. Пропозиції щодо надання фінансової підтримки об'єднаній територіальній громаді вносяться обласною державною адміністрацією за поданням місцевої ради об'єднаної територіальної громади не пізніше 15 серпня року, що передуює бюджетному періоду, в якому передбачається надання такої фінансової підтримки. Загальний обсяг фінансової підтримки розподіляється між бюджетами об'єднаних територіальних громад, утворених відповідно до перспективного плану формування територій громад, пропорційно до площі об'єднаної територіальної громади та кількості сільського населення у такій територіальній громаді з рівною вагою обох цих факторів. Загальний обсяг субвенцій на формування відповідної інфраструктури об'єднаних територіальних громад визначається законом про Державний бюджет України.

В п. 2.2. Структура доходів об'єднаних територіальних громад. Так як, з 2015 р. в Миколаївській області стартувала реформа децентралізації, то і перелік податкових надходжень до місцевих бюджетів значно розширився. Згідно з п. 1 ст. 64 «Бюджетного кодексу України» до доходів загального фонду бюджетів ОТГ належать:

- 60% податку на доходи фізичних осіб;
- 50% рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування;
- 50% ренетової плати за спеціальне використання води (крім рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення), що зараховуються до міських бюджетів міст Києва та Севастополя користувачами води а місцем її збору;
- 25% рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім рентної плати за

користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату);

- плата за використання інших природних ресурсів;
 - державне мито, що зараховується до бюджетів МС за місцем вчинення дій та видачі документів;
 - акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів, що зараховується до бюджетів ОТГ, міських бюджетів;
 - 10% податку на прибуток підприємств (крім податку на прибуток підприємств державної власності та фінансових установ комунальної власності)
 - податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, засновником яких є ОТГ;
 - податок на майно, що зараховується до бюджетів МС;
 - єдиний податок, що зараховується до бюджетів МС;
 - надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності, засновником яких є ОТГ;
 - кошти, отримані від надання учасниками процедури закупівель як забезпечення їх тендерної пропозиції (пропозиції конкурсних торгів), які не підлягають поверненню цим учасникам в частині здійснення закупівель за рахунок коштів бюджетів ОТГ;
 - кошти, отримані від учасника - переможця процедури закупівлі під час укладання договору про закупівлю як забезпечення виконання цього договору, які не підлягають поверненню учаснику-переможцю, в частині здійснення закупівель за рахунок коштів бюджетів ОТГ;
- 80% коштів, отриманих підприємствами, установами та організаціями, що утримуються за рахунок бюджетів ОТГ, за здані у вигляді брухту і відходів золото, платину, метали платинової групи, дорогоцінне каміння, і

50% коштів, отриманих цими підприємствами, установами та організаціями за здане у вигляді брухту і відходів срібло.

В п 2.3. Державні субвенції місцевим бюджетам об'єднаних територіальних громад. В цьому підрозділі більш детально розглянемо такі субвенції як:

- Базова дотація;
- Додаткова дотація з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я;
- Стабілізаційна дотація;
- Освітня субвенція з державного бюджету;
- Медична субвенція з державного бюджету;
- Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій;
- Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження;
- Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів;
- Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад.

В п 2.4.Реалізація проектів за рахунок державної субвенції місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад йде мова про те, як громади використали надані кошти та на які заходи. З яких об'єктивних та суб'єктивних причин не були повністю не засвоєні кошти.

В Розділі 3. Йдеться мова по пособи підвищення податкових надходжень об'єднаних територіальних громад та пропозиції щодо

вдосконалення нормативно-правової бази для реалізації проектів за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам об'єднаних територіальних громад.

ВИСНОВКИ

Отже, розвиток та зміцнення Української держави, її включення в європейські та світові інтеграційні процеси, утвердження власного шляху розвитку та місця в геополітичному оточенні нерозривно пов'язане з організацією публічної влади, яка би відповідала сучасним тенденціям правового розвитку та міжнародним стандартам у цій сфері. Перший крок на цьому шляху Україна зробила в 1997 році, ратифікувавши Європейську Хартію місцевого самоврядування, яка була схвалена Радою Європи в 1985 році. Наступним кроком став Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року.

Місцеве самоврядування виконує найважливішу роль сполучної ланки між суспільством і системою державного управління, між договірним саморегулюванням і самоорганізацією суспільства і державним владно-примусовим регулюванням суспільних відносин та сприяє само-розгортанню демократії.

Тільки в умовах розвиненої громадськості можливе ефективне функціонування органів місцевого самоврядування, оскільки кожен громадянин повинен не тільки добре розуміти особисту відповідальність, але і бути готовим узяти її на себе при вирішенні проблем місцевого співтовариства.

Головною задачею всього процесу децентралізації стало:

на базовому рівні - створення громад, якими охоплено всю територію області і які спроможні самостійно вирішувати питання місцевого значення та забезпечувати доступні і якісні послуги для населення на рівні громади;

на субрегіональному (районному) рівні – укрупнення районів

сприятиме уникненню дублювання повноважень районних органів і органів самоврядування новостворених громад на одній території.

В результаті реформування відбулася і децентралізація повноважень та пов'язаний з цим перехід фінансово-матеріальних ресурсів:

громади перейшли на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом;

здійснена масштабна передача зі спільної власності територіальних громад районів у комунальну власність територіальних громад об'єктів, які знаходяться на території цих територіальних громад і задовольняють їх потреби.

В роботі проведено дослідження, як децентралізація вплинула на якість життя жителів територіальних громад як управлінського суб'єкта та первинного суб'єкта місцевого самоврядування. Визначено основні напрямки розвитку територіальної громади у контексті становлення сучасної моделі місцевого самоврядування в Україні та за для реалізації поставленої мети було:

- проведено дослідження теоретичних основи місцевого самоврядування та територіальної громади;
- розглянуто проблемні питання об'єднаних територіальних громад та визначено конституційно-правовий статус;
- вивчено ознаки територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування;
- досліджено основні податки та збори, що сплачуються до бюджетів громад;
- проаналізовано використання державних субвенцій таких як, субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад, субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій, субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення виборів депутатів місцевих рад та

сільських, селищних, міських голів, субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження, кошти з Державного фонду регіонального розвитку.

Отже, формування платоспроможних бюджетів об'єднаних територіальних громад залежить від платежів та податків, що сплачуються до бюджетів громад. Вирішення комплексу проблем, що виникають на місцевому рівні призводять до значної оптимізації бюджетних відносини та зміцнюють економічну самостійність адміністративно-територіальних одиниць. А це, своєю чергою, призводить до зростання рівня політичної незалежності та фінансового забезпечення місцевого самоврядування, сприятиме розбудові демократичної держави

Державна підтримка в вигляді субвенції на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад вирішує соціально-побутові питання для комфортного проживання населення, таких як: капітальний ремонт та реконструкція шкіл, дитячих садків, придбання обладнання, реконструкція лікувальних корпусів лікарень, придбання медичного автомобіля; реконструкції сільських будинків культури, стадіонів; капітальний ремонту дорожнього покриття вулиць, провулків, проїздів, під'їздів, автодоріг; капітальний ремонт та реконструкція мережі вуличного освітлення, будівництво, реконструкція та облаштування системи водопроводу, розвідувально-експлуатаційних свердловин, водонапірних башт, придбання спецтехніки для комунальних, виготовлення містобудівної документації.

Так, завдяки реалізації проектів за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад підвищується громадська довіра до обраних ними органів та посадових осіб, формування громадської самосвідомості жителів та на активізацію їхньої безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення, а також видно практичні дії органів місцевого самоврядування

стосовно забезпечення розвитку всіх населених пунктів, з яких сформувалася громада.

Разом з тим, територіальна реорганізація – лише передумова для успішного самоврядування, потрібні й додаткові зусилля. Зокрема, треба адаптувати законодавчі акти до поточної ситуації. Принаймні без внесення змін до Конституції України неможливо реформувати районний рівень адмінтерустрою, це має бути наступним кроком децентралізації.

АНОТАЦІЯ

Босак Н. М. Об'єднані територіальні громади в умовах децентралізації.
– Рукопис.

Магістерська робота на здобуття кваліфікації магістра за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування. – Інститут державного управління Чорноморський національний університет імені Петра Могили, Миколаїв, 2021.

В магістерській роботі розглянуто теоретично - правові засади об'єднання територіальних громад в умовах децентралізації та проведено ґрунтовний аналіз процесу децентралізації на Миколаївщині.

На основі узагальнення теоретичних положень автором визначено поняття «децентралізація» та запропоновано пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правової бази для просування реформи децентралізації та посилення місцевого самоврядування в Україні .

Відповідно до одержаних результатів, сформульовано та обґрунтовано перспективи розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації.

Ключові слова: децентралізація, об'єднані територіальні громади (ОТГ), громади Миколаївщини, субвенція на розвиток інфраструктури громад, кошти ДФРР (Державний фонд регіонального розвитку), субвенція соціально-економічного розвитку.

SUMMARY

Bosak N. M. United territorial communities in the context of decentralization. – Manuscript.

Master's thesis for a master's degree in specialty 281 - Public Administration and Management. – Institute of Public Administration Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, 2021.

The theoretical-legal basis of the association of territorial communities in terms of decentralization and a thorough analysis of the process of decentralization of the Mykolaiv region are considered in the master's thesis.

Based on the generalization of theoretical provisions, the author defines the concept of "decentralization" and offers suggestions for improving the regulatory framework in order to promote the decentralization reform and strengthen local self-government in Ukraine.

According to the results obtained, the prospects for the development of united territorial communities in the context of decentralization were formulated and justified.

Key words: decentralization, united territorial communities (UTCs), communities of Mykolaiv region, subvention for the development of community infrastructure, funds of SFRD (State Fund for Regional Development), socio-economic development subsidy.