

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ  
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Запорожець Ірина Петрівна

**ОБ'ЄДНАНІ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ В УМОВАХ  
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Спеціальність 074 Публічне управління та адміністрування

**АВТОРЕФЕРАТ**  
**магістерської роботи на здобуття кваліфікації магістра**

Миколаїв – 2019

Магістерська робота є рукопис

Робота виконана в Інституті державного управління Чорноморського національного університету імені Петра Могили

**Науковий керівник:** кандидат педагогічних наук, доцент **Костєва Тетяна Богданівна**, Інститут державного управління Чорноморський національний університет імені Петра Могили

**Рецензент:** кандидат політичних наук, доцент **Бондар Ганна Леонідівна**, Інститут державного управління Чорноморський національний університет імені Петра Могили

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Проголошення незалежності України створило передумови для демократичних перетворень у нашому суспільстві й державі. Логічним вираженням процесу демократизації є місцеве самоврядування. Організація та функціонування місцевого самоврядування в сучасний період органічно пов'язані з процесами становлення громадянського суспільства, формування системи парламентаризму, захисту прав та свобод людини і громадянина тощо.

Формування системи місцевого самоврядування, конституювання територіальної громади як його первинного суб'єкта активізує глибинні процеси політичної і соціально-економічної реновації суспільства і держави, є об'єктивною і тому неодмінною передумовою та вагомим чинником процесу реформування, який відбувається в нашій країні і має на меті побудову демократичної, правової та соціальної держави. Така об'єктивація викликана тим, що, по-перше, в місцеве самоврядування включені всі громадяни України – жителі певних адміністративно-територіальних одиниць, а, по-друге, всі реформи, які здійснюються в Україні – політична, економічна, адміністративна тощо, або безпосередньо здійснюються на місцях, або мають вихід на локальний рівень. Таким чином, місцеве самоврядування, відображаючи політичні, географічні, соціально-економічні, національно-культурні та інші особливості різних територіальних одиниць, сприяє набуттю ними своєї індивідуальності, посилює почуття належності людини до певної територіальної громади, має стратегічне значення в процесі соціальної інтеграції та політичної мобілізації суспільства.

Становлення ефективного місцевого самоврядування в сучасній Україні значною мірою стримується як внаслідок об'єктивних (наприклад слабка фінансово-економічна база), так і суб'єктивних факторів, як-то наявність суперечливих, а часом і діаметральних протилежних підходів до розуміння справжньої природи, функцій та завдань місцевого самоврядування. Тому в зв'язку з відносною новизною інституту місцевого самоврядування для

конституційно-правового механізму здійснення публічної влади в Україні в даний час виникає необхідність ґрунтовної наукової та правової розробки питань щодо природи, основ, принципів організації та діяльності системи місцевого самоврядування.

Особливої уваги в процесі становлення вітчизняної децентралізації місцевого самоврядування набувають питання щодо місця та ролі територіальної громади в системі місцевого самоврядування. Хоча питання про особливу роль цих спільностей в реалізації завдань і функцій місцевого самоврядування у літературі не викликає сумніву, в цілому проблеми конституційно-правового та управлінського статусу територіальних громад, зокрема питання щодо поняття, видів, форм діяльності, основних функцій територіальних громад тощо, - є слабо дослідженими. В науці не вистачає як фундаментальних так і прикладних досліджень з даних проблем, що певною мірою сповільнює реалізацію законодавства про місцеве самоврядування.

Особливість діяльності територіальних громад і обраних ними органів вимагає досягнення оптимального співвідношення і єдиної концептуальної спрямованості цих норм. У зв'язку з цим особливого значення набуває аналіз використання джерел фінансової підтримки з боку держави. Заслужовує на увагу й внутрішньополітичний аспект актуальності теми. Ратифікація Верховною Радою України Європейської Хартії про місцеве самоврядування, яка закріплює фундаментальні принципи організації і функціонування місцевого самоврядування, зобов'язує Україну приєднатися до міжнародних стандартів муніципальної демократії.

Метою роботи є дослідження, як децентралізація вплинула на якість життя жителів територіальних громад як управлінського суб'єкта та первинного суб'єкта місцевого самоврядування, 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;
- розглянути проблеми територіальної громади;
- визначити конституційно-правовий статус територіальної громади;
- вивчити ознаки територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування;
- дослідити основні податки та збори, що сплачуються до бюджетів громад;
- проаналізувати використання державних субвенцій;
- внести пропозиції щодо нормативно-правової бази для реалізації проектів для покращення становлення територіальних громад та перспектив розвитку місцевого самоврядування в Україні.

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

Предмет дослідження – роль територіальної громади в становленні сучасної системи місцевого самоврядування в Україні.

В основу роботи покладена наступна гіпотеза: поступовий розвиток демократичної правової держави, самоврядування призводить до зростання можливостей громадянського суспільства в управлінні. Однією з основ громадянського суспільства є територіальна 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. 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.

Практична значимість обумовлюється використанням основних положень та результатів дослідження для підвищення ефективності діяльності територіальної громади в Україні.

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: Запорожець І. Об'єднані територіальні громади в умовах децентралізації/Запорожець І.// Могилянські читання – 2018 : Досвід та тенденції розвитку суспільства в Україні: глобальний, національний та регіональний аспекти : XXI Всеукр. наук.-метод. конф. : тези доповідей Публічне управління в Україні в умовах децентралізації влади та наближення її до європейських стандартів. Право, Миколаїв, 12–17 листопада 2018 р. / ЧНУ ім. Петра Могили. – Миколаїв : Вид-во ЧНУ ім. Петра Могили, 2018. – 184 с.

Запорожець І. Шляхи розвитку територіальних громад (Досвід Миколаївщини)» подано до друку у наукове видання «Публічне управління та регіональний розвиток» №3-2019

Магістерська робота складається із вступу, трьох розділів, висновків та пропозицій, списку використаної джерел (85 найм.), додатків. Загальний обсяг роботи складає 87 сторінок.

**ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ****СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ  
МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ**

1. Запорожець І. Об'єднані територіальні громади в умовах децентралізації/Запорожець І.// Могілянські читання – 2018 : Досвід та тенденції розвитку суспільства в Україні: глобальний, національний та регіональний аспекти : XXI Всеукр. наук.-метод. конф. : тези доповідей Публічне управління в Україні в умовах децентралізації влади та наближення її до європейських стандартів. Право, Миколаїв, 12–17 листопада 2018 р. / ЧНУ ім. Петра Могили. – Миколаїв : Вид-во ЧНУ ім. Петра Могили, 2018. – 184 с.

2. Запорожець І. Шляхи розвитку територіальних громад (Досвід Миколаївщини)» подано до друку у наукове видання «Публічне управління та регіональний розвиток» №3-2019

Проголошення незалежності України створило передумови для демократичних перетворень у нашому суспільстві й державі. Логічним вираженням процесу демократизації є місцеве самоврядування. Організація та функціонування місцевого самоврядування в сучасний період органічно пов'язані з процесами становлення громадянського суспільства, формуванням системи парламентаризму, захисту прав та свобод людини і громадянина тощо.

Отже, актуальність дослідження діяльності ресурсно-фінансового забезпечення діяльності об'єднаних територіальних громад на сучасному етапі полягає в тому, що досі не проводилися дослідження в цьому напрямку

Метою роботи є дослідження, як децентралізація вплинула на якість життя населення на тих територіях де уже утворилися територіальні громади, визначення основних напрямів розвитку територіальної громади у контексті становлення сучасної моделі місцевого самоврядування в Україні.

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

Предмет дослідження – роль територіальної громади в становленні сучасної системи місцевого самоврядування в Україні.

Наукова новизна роботи полягає у комплексному підході до вивчення ресурсно-фінансового забезпечення діяльності територіальних громад Миколаївської області, формування ресурсного потенціалу та реалізація проектів за рахунок державної субвенції місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад.

В першому розділі розглядаються теоретично-правові засади 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. Громада є суттєвим елементом, що характеризує “звичайну природу” місцевого самоврядування.



- 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 об'єднаної територіальної громади матиме доступ до послуг, які надаються органом місцевого самоврядування. 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.

В другому розділі йдеться мова про характеристики ресурсно - фінансового 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 межам, 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 передує 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 основних доходів загального фонду бюджетів об'єднаних територіальних громад належать:

- 60 відсотків податку на доходи фізичних осіб;
- акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів, що зараховується до бюджетів об'єднаних територіальних громад, міських бюджетів;
- плата за землю;
- єдиний податок.

Надходження цих податків більш детально розглядаємо в цьому пункті.

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.

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.

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.

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.

Тим не менше, прийняття Верховною Радою до кінця своєї роботи у жовтні 2019 року низки найважливіших законопроектів, які вже понад рік чекають свого розгляду виведе процес децентралізація на якісно новий рівень.

## АНОТАЦІЯ

Запорожець І.П. Об'єднані територіальні громади в умовах децентралізації. – Рукопис.

Магістерська робота на здобуття кваліфікації магістра за спеціальністю 074 – Публічне управління та адміністрування. – Інститут державного управління Чорноморський національний університет імені Петра Могили, Миколаїв, 2019.

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

Zaporozhets I.P. United territorial communities under decentralization. - Manuscript.

Master's work for master's degree in specialty 074 - Public administration and administration. - Institute of Public Administration, Petro Mohyla Black Sea National University, Nikolaev, 2019.

In the master's work the theoretically-legal principles of the association of territorial communities in the conditions of decentralization were considered and a

thorough analysis of the process of decentralization in the Mykolayiv region was conducted.

On the basis of the generalization of the theoretical positions, the author defines the concept of «decentralization» and proposes to improve the regulatory framework for the promotion of decentralization reform and strengthening local self-government in Ukraine.

In accordance with the obtained results, the prospects of the development of the combined territorial communities of Mykolaiv oblast in the conditions of decentralization are formulated and grounded.

Key words: decentralization, united territorial communities (UTG), communities of Mykolaiv oblast, subvention for community infrastructure development, DFRD funds (State Fund for Regional Development), subventions for social and economic development.