

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

ДОЩИНСЬКИЙ ІВАН МИКОЛАЙОВИЧ

**РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ОСОБЛИВОСТІ
ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ
ГРОМАД НА ПРИКЛАДІ КУЦУРУБСЬКОЇ ОБ'ЄДНАНОЇ
ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ**

Спеціальність: 074 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ
магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Питання децентралізації влади є однією з найсуттєвіших проблем сьогодення України. Передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування повинна зробити владу дієвішою для забезпечення поліпшення життя людей.

Понад чотири роки тому Кабінетом Міністрів України схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка базується на положеннях Європейської Хартії місцевого самоврядування. Метою Концесії є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Аналізуючи швидкість протікання децентралізації влади в Україні, не всі органи місцевого самоврядування готові до таких змін, і як захистити територіальні громади від самовілля та некомпетентності їх керівників.

Оскільки новий для України процес об'єднання територіальних громад торкається інтересів багатьох сторін – виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст, мешканців, він відбувається непросто і неоднозначно. Об'єднання територіальних громад має стати запорукою переходу місцевого самоврядування на новий рівень.

Подальше запровадження політики децентралізації буде дієвим фактором стабілізації соціально-економічної ситуації, виходу з фінансової кризи, подолання суперечностей між різними рівнями влади, організації відносин між центром, регіонами і територіальними органами на принципах розподілу сфер відповідальності й компетенції, а також партнерства у сфері

забезпечення громадян України державними і місцевими благами, сприятиме підвищенню ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях управління.

Ступінь наукової розробки теми. Дослідженню основних засад децентралізації публічної влади в Україні присвятили свої праці такі науковці В. Ємельянов, О. Євтушенко, О. Вориславська, І. Заверюха, Е. Захарченко, О. Куріний, А. Школик, Т. Ніколь, М. Висоцька та ін.

Дослідженням процесу централізації та децентралізації в сучасному державному управлінні присвячені праці В. Гройсман, М. Небава, Л. Ткачук та ін.

Водночас в період економічної та політичної кризи залишається недостатньо вивченим питання проблем новостворених територіальних громад, перспективи самостійного, самодостатнього існування в державній системі України.

Мета і завдання дослідження. Мета дослідження полягає у вивченні особливостей децентралізації в Україні та обґрунтуванні шляхів удосконалення формування об'єднаних територіальних громад.

На реалізацію визначеної мети спрямовано вирішення наступних завдань дослідження:

- визначити основні поняття та ступінь децентралізації влади в Україні;
- проаналізувати стан виконання бюджету та забезпечення соціальних гарантій громадян Куцурубської об'єднаної територіальної громади
- виявити проблеми новоствореної Куцурубської об'єднаної територіальної громади;
- визначити стратегію розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні;
- надати рекомендації щодо вирішення проблем об'єднаних територіальних громад в Україні.

Методи дослідження. Для розв'язання поставлених завдань, автором застосовано комплекс загальнонаукових та спеціальних методів пізнання. Під час дослідження було використано такі методи:

- описовий – для розкриття нормативно правових засад децентралізації влади в Україні;
- системний – використовувався для дослідження структури правового механізму формування спроможних територіальних громад;
- метод узагальнення дозволив встановити властивості й ознаки основних понять і категорій дослідження;
- історичний метод дозволив простежити створення Куцурубської об'єднаної територіальної громади;
- порівняльний – дозволив оцінка стану виконання бюджету та забезпечення соціальних гарантій громадян Куцурубської об'єднаної територіальної громади.

Крім того, в дослідженні були застосовані загальнонаукові методи аналізу і синтезу, індукції та дедукції.

Наукова новизна одержаних результатів зумовлена тим, що дане дослідження є спробою комплексного аналізу особливостей, недоліків і шляхів покращення стану законодавства у сфері формування спроможних територіальних громад.

Практичне значення одержаних результатів. Розроблені в дослідженні теоретичні положення доведені до рівня конкретних пропозицій і можуть бути реалізовані у вітчизняній практиці публічного управління з питань подальшого удосконалення законодавства, регламентуючого в Україні децентралізацію влади. Результати дослідження можуть бути корисними для фахівців з державного управління, центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Структура роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів дев'яти підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи складає 97 сторінок.

Апробація: Могилянські читання-2018: Досвід та тенденції розвитку суспільства в Україні: глобальний, національний та регіональний аспекти: Двадцять перша Всеукраїнська науково-методична конференція: 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. – С. 84-88

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність теми, сформульовано мету та основні завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, висвітлено наукову новизну і практичне значення виконаної роботи.

У першому розділі *«Теоретичні засади дослідження децентралізації влади в Україні»* висвітлено поняття, функції децентралізації влади, розглянуто норматив-правові засади децентралізації влади в Україні та методику формування спроможних територіальних громад в Україні.

Підрозділ 1.1. *«Децентралізація влади в Україні: поняття, функції, завдання»* присвячений аналізу підходів до визначення поняття та функції децентралізація влади. Джерельною основою для проведення дослідження стали напрацювання О. Вориславська, І. Заверюха, Е. Захарченко, О. Куріний, А. Школик, Т. Ніколь, М. Висоцька, а також Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Зроблено висновок, що «децентралізація влади» передбачає зміну адміністративно-територіального устрою держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій та передача широкого кола повноважень та бюджетів від призначених до обраних органів влади.

У підрозділі 1.2. *«Нормативно-правові засади децентралізації влади в Україні»* розкрито нормативно правові акти які сприяли впровадженню реформи з децентралізації влади та створили належну законодавчу базу для

забезпечення правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування (об'єднаних територіальних громад) відповідно до наданих їм повноважень.

Зроблено висновок, що законодавче забезпечення децентралізація влади в Україні відповідає європейським вимогам і створює надійне підґрунтя для практичного етапу реформи. Проте для забезпечення успішного завершення децентралізації влади необхідним є прийняття ще низки нормативно-правових актів, які би врегулювали невирішені питання об'єднаних територіальних громад.

У підрозділі 1.3. *«Методика формування спроможних територіальних громад в Україні»* проаналізовано Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» в частині порядку добровільного об'єднання територіальних громад та державне забезпечення інформаційно-просвітницької, організаційної, методичної і фінансової підтримки об'єднаним територіальним громадам.

Зроблено висновок, що процес децентралізації передусім спрямовується на розв'язання проблем розвитку інфраструктури на місцях, усунення нерівномірного фінансування територій, розвиток села, спрощення процедури отримання документів, подолання корупційної схеми під час розподілу фінансування тощо.

У другому розділі *«Проблеми новоствореної Куцурубської об'єднаної територіальної громади»* розкрито історію створення Куцурубської ОТГ, проаналізовано стан виконання бюджету та забезпечення соціальних гарантій громадян і визначено проблеми Куцурубської ОТГ.

У підрозділі 2.1. *«Створення Куцурубської об'єднаної територіальної громади»* розкрито історію створення Куцурубської ОТГ, яка створена в листопаді 2015 року і це перша об'єднана територіальна громада в Миколаївській області до складу якої увійшло 12 населених пунктів с.Куцуруб, с.Іванівка, с.Яселка, с.Дмитрівка, с.Острівка, с.Матросівка,

с.Червоне Парутине, с.Парутине, с.Каталіне, с.Прибузьке, с.Солончаки, с.Дніпровське з центром громади у с. Куцуруб. Громада розташована у південній частині Миколаївської області на узбережжі Дніпро - Бузького лиману, територія громади займає 758,5 квадратних кілометрів і це переважно сільськогосподарська територія. Населення Куцурубської сільської ради об'єднаної територіальної громади станом на 01.01.2018 року складає 8792 тис. осіб, у тому числі: жінок – 4542 тис. осіб, чоловіків – 4250 тис. осіб.

У підрозділі 2.2. «Оцінка стану виконання бюджету та забезпечення соціальних гарантій громадян Куцурубської об'єднаної територіальної громади» проаналізовано виконання бюджету Куцурубської ОТГ за доходами, видатками, стан забезпечення соціальних гарантій громадян у сфері освіти і сфері охорони здоров'я.

Аналіз виконання бюджету за функціями засвідчив, що в цілому протягом 2016-2017 років та I кварталу 2018 року найбільші обсяги коштів місцевого бюджету спрямовувались на освіту – 46 856,2 тис. грн (51,2%), житлово-комунальне господарство – 15 995,7 тис. грн (17,5%), органи управління – 6 963,4 тис. грн (7,6%), охорону здоров'я – 5 723,6 тис. грн (6,2%), культура – 4 650,4 тис. грн (5,1%), передача субвенцій районному бюджету – 9 384,8 тис. грн (10,2%), інші видатки – 2 005,1 тис. грн (2,3 відсотки).

Станом на 01.01.2018 року потребу населення Куцурубської об'єднаної територіальної громади у здобутті загальної середньої освіти задовольняли 6 шкіл, у яких навчалося 829 учнів, виховний процес здійснюють 65 учителів.

Демографічна ситуація в Куцурубській ОТГ залишається незадовільною, смертність перевищує народжуваність у 2-3 рази. Станом на березень 2018 року мережа лікувально-профілактичних закладів Куцурубської ОТГ складається із 11 закладів

У підрозділі 2.3. «Законодавчі проблеми об'єднаних територіальних громад» досліджено питання та проблеми з якими

стикаються об'єднані територіальні громади. Законодавчого врегулювання потребують питання щодо служби в органах місцевого самоврядування; державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування; удосконалення процесу утворення органів самоорганізації населення та місцевого референдуму. Висвітлено про законодавчу безпомічність об'єднаних територіальних громад на земельних ділянках державної власності та правоохоронну бездіяльність, що призводить до втрат доходів бюджету об'єднаних територіальних громад у вигляді плати за землю. Відсутність належного контролю за використання комунального майна, яке належить органу місцевого самоврядування.

У третьому розділі «Напрями удосконалення децентралізації влади в Україні» розглянуто досвід децентралізації влади в Європейському Союзі, розроблено стратегію розвитку об'єднаних територіальних громад та надано рекомендації щодо вирішення проблем об'єднаних територіальних громад.

В підрозділі 3.1. «Досвід децентралізації влади в Європейському Союзі» розглянуто особливості децентралізації влади в Європейському Союзі.

У всіх розвинених країнах Європейського Союзу головне завдання влади полягає у задоволенні проблем інститутів громадянського суспільства за допомогою місцевого самоврядування.

У Центральній і Східній Європі упродовж минулого десятиріччя більшість зусиль спрямовувалися на створення системи демократичних інституцій, яка визначає основи сучасної держави (розподіл владних повноважень, забезпечення верховенства права), а також на запровадження базових структур ринкової економіки.

Зроблено висновок, що пройшовши довгий шлях розвитку та запровадження децентралізація, доволі швидко зайняла вагоме місце у розвитку економіки провідних країн світу. І незважаючи на те, що кожна з країн застосовує свої методи та засоби для забезпеченості відкритості та доступності механізму державного управління, децентралізація є

ефективнішим засобом планування, ніж централізоване та має позитивний вплив на макроекономічну стабільність держави.

У підрозділі 3.2. «Стратегія розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні» розроблено стратегії розвитку територіальних громад, яка полягає у визначенні напрямків, стратегічних цілей та оперативних цілей (заходів, проектів), які сприятимуть економічному зростанню, підвищенню конкурентоспроможності громади, якості життя в громаді і реалізації інтересів всіх поселень в громаді.

Зроблено висновок, що першим кроком до виконання Стратегії економічного розвитку громад має бути її розгляд і прийняття відповідною громадою. Вкрай важливо забезпечити політичну волю до запровадження змін, а також людські та фінансові ресурси, необхідні для виконання всіх заходів і проектів, передбачених оперативними цілями стратегії. Після затвердження стратегії радою вона має бути конкретизована в щорічних програмах соціально-економічного розвитку, цільових і галузевих програмах розвитку громади. Підготовлені рекомендації для виконавчих органів територіальної ради з розробки Планів дій, спрямованих на вирішення проблем з кожного напрямку розвитку.

У підрозділі 3.3. «Рекомендації щодо вирішення проблем об'єднаних територіальних громад в Україні» засвідчило, що бюджети територіальних громад мають високий ресурсний потенціал та спроможні самостійно забезпечити надання на належному рівні соціальних послуг жителям громад області. Запропоновано об'єднаним територіальним громадам прийняти відповідні рішення:

- провести інвентаризацію діючих місцевих програм;
- забезпечити належний внутрішній контроль за видатками;
- вжити вичерпних заходів щодо забезпечення дотримання замовниками вимог законодавства у сфері закупівель;
- вжити заходів разом з органами земельних ресурсів, Державною екологічною інспекцією, правоохоронними органами щодо недопущення

використання земель без правовстановлюючих документів та не за цільовим використанням;

– вжити заходів щодо максимального залучення до місцевих бюджетів доходів та зборів, не допускати утворення недоїмки та заборгованостей до бюджетів;

– забезпечити максимально ефективно використання коштів міжбюджетних трансфертів, контролювати їх своєчасне розмежування та використання за цільовим призначенням, не допускати необгрунтоване утворення залишків;

– з метою збільшення ресурсної бази та наповнення бюджету громади ініціювати прийняття відповідних рішень щодо змін діючих ставок за місцевими податками до оптимально обгрунтованого максимального їх рівня.

Зроблено висновок, що вирішення проблем, які існують в об'єднаних територіальних громадах мають свої рішення, хоча і нелегкі. Проте вчасне слідкування за змінами які відбуваються в законодавстві України, приймаючи креативні, своєчасні рішення та проведення контролю за доходами і видатками бюджету, дає можливість об'єднаним територіальним громадам бути спроможними та розвиватися.

ВИСНОВКИ

Проаналізувавши стан проведення реформи в Україні щодо децентралізації влади, розглянувши особливості формування та розвитку об'єднаних територіальних громад на прикладі Куцурубської об'єднаної територіальної громади можна визначити наступне.

1. Децентралізація – це такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість із них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власним завданням та повноваженням органів місцевого рівня. Можна також зазначити, що питома вага адміністративної діяльності покладається на місцеві органи або інші уповноважені державою суб'єкти. Така децентралізація влади в державі

сприяє розвитку демократії, адже відбувається розширення впливу територіальних громад, соціальних груп та громадськості в цілому на справи публічного значення.

Об'єднання територіальних громад першим етапом загальної реформи з децентралізації влади в Україні і одним із елементів реформи адміністративно-територіального устрою, що є основою для подальшого впровадження реформи. Насправді основною метою реформи є передача широкого кола повноважень та бюджетів від призначених до обраних органів влади, а одночасно з цим передача їх від рівня центральної влади на рівень максимально наближений до споживача послуг — тобто громадянина та громади, для забезпечення поліпшення життя людей.

2. Куцурубська ОТГ – це перша об'єднана територіальна громада в Миколаївській області яка створена в листопаді 2015 року, до складу якої входять 12 населених пунктів.

Аналіз виконання бюджету за функціями засвідчив, що в цілому протягом 2016-2017 років та I кварталу 2018 року найбільші обсяги коштів місцевого бюджету спрямовувались на освіту, житлово-комунальне господарство та органи управління.

Потребу населення Куцурубської об'єднаної територіальної громади у здобутті загальної середньої освіти задовольняли 6 шкіл, виховний процес здійснюють декілька осіб пенсійного віку, деякі вчителі не мають закінченої вищої освіти та є студентами вищих навчальних закладів, а декілька осіб мають середню спеціальну педагогічну освіту, при цьому декілька вчителів мають середню спеціальну не педагогічну освіту. Зазначений факт впливає на рівень знань випускників шкіл.

Демографічна ситуація в Куцурубській ОТГ залишається незадовільною, смертність перевищує народжуваність у 2-3 рази.

За результатами дослідження встановлено незабезпеченість закладів освіти та охорони здоров'я спеціалістів, в тому числі спостерігається дефіцит молодих кадрів.

3. Законодавчого врегулювання потребують питання щодо служби в органах місцевого самоврядування; державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування; удосконалення процесу утворення органів самоорганізації населення та місцевого референдуму.

А також існують окремі проблеми з управлінням та розпорядженням земельним фондом, що негативно позначається на ефективності використання земель та призводить до недоотримання бюджетом Куцурубської ОТГ фінансових ресурсів.

Хоча і Кабінетом Міністрів України видано Розпорядження щодо «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад», проте Держгеокадастр по областях не поспішає з питанням передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад. А також слід зазначити, що землі державної власності іншого цільового призначення, такі як землі водного фонду, рекреаційного призначення, промисловості та інші, до комунальної власності не передаються. Хоча оренда таких земельних ділянок в десятки разів дорожча чим оренда земельних ділянок сільськогосподарського призначення.

Вищезазначене свідчить про законодавчу безпомічність об'єднаних територіальних громад та правоохоронну бездіяльність, що призводить до втрат доходів бюджету Куцурубської ОТГ.

4. Мета розробки стратегії розвитку територіальних громад полягає у визначенні напрямків, стратегічних цілей та оперативних цілей (заходів, проектів), які сприятимуть економічному зростанню, підвищенню конкурентоспроможності Громади, якості життя в Громаді і реалізації інтересів всіх поселень в Громаді. Стратегія спрямовується на стимулювання інвестицій в нові та існуючі підприємства з високим потенціалом зростання, передбачає формування сприятливого бізнес-середовища і створення умов для інвестування на тривалий період.

5. Дослідження засвідчило, що бюджети територіальних громад мають високий ресурсний потенціал та спроможні самостійно забезпечити надання на належному рівні соціальних послуг жителям громад області.

Вирішення проблем, які існують в об'єднаних територіальних громадах мають свої рішення, хоча і нелегкі. Проте вчасне слідкування за змінами які відбуваються в законодавстві України, приймаючи креативні, своєчасні рішення та проведення контролю за доходами і видатками бюджету, дає можливість об'єднаним територіальним громадам бути спроможними та розвиватися.

АНОТАЦІЯ

Дослідження присвячено аналізу процесу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. В роботі проаналізовано та розкрито зміст поняття «децентралізація влади» та розглянуто основні принципи і функції децентралізації влади. Визначено напрями, механізми і строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Окремо розглянуто особливості порядку добровільного об'єднання територіальних громад та державне забезпечення інформаційно-просвітницької, організаційної, методичної і фінансової підтримки об'єднаним територіальним громадам.

Оцінено стан виконання бюджету за доходами і видатками та забезпечення соціальних гарантій громадян у сфері освіти і охорони здоров'я на прикладі Куцурубської об'єднаної територіальної громади.

Виявлено проблеми з якими стикаються новостворені територіальні громади та законодавчі питання щодо служби в органах місцевого самоврядування; розширення повноважень органах місцевого самоврядування; державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування; удосконалення процесу утворення органів самоорганізації населення та місцевого референдуму.

Запропоновано напрями вирішення проблем, які існують в об'єднаних територіальних громадах мають свої рішення, хоча і нелегкі. Проте вчасне слідкування за змінами які відбуваються в законодавстві України, приймаючи креативні, своєчасні рішення та проведення контролю за доходами і видатками бюджету, дає можливість об'єднаним територіальним

громадам бути спроможними та розвиватися.

Ключові слова: децентралізація влади, об'єднані територіальні громади, центральних органів виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, повноваження, розмежування компетенції органів, контроль, вплив.

SUMMARY

The research is devoted to the analysis of the process of reforming local self-government and the territorial organization of power in Ukraine. In this work the content of the concept of "decentralization of power" is analyzed and disclosed and the main principles and functions of decentralization of power are considered. The directions, mechanisms and timing of the formation of effective local self-government and territorial organization of the government for creating and maintaining a healthy living environment for citizens, providing high-quality and affordable public services, establishing institutions of direct democracy, meeting the interests of citizens in all spheres of vital activity in the respective territory, harmonizing the interests of the state are determined. and territorial communities.

Particularities of the voluntary association of territorial communities and the state provision of informational and educational, organizational, methodological and financial support to the united territorial communities are considered separately.

The state of the budget execution on income and expenditures and provision of social guarantees of citizens in the field of education and health are estimated on the example of the Kusunubsky united territorial community.

The problems encountered by the newly formed territorial communities and legislative issues concerning the service in local self-government bodies are revealed; extension of powers to local self-government bodies; state supervision of the lawfulness of decisions of local self-government bodies; improvement of the process of formation of bodies of self-organization of the population and local

referendum.

The proposed directions of solving problems that exist in the united territorial communities have their own decisions, although they are not easy. However, timely monitoring of changes in the legislation of Ukraine, taking creative, timely decisions and monitoring of income and budget expenditures, makes it possible for the united territorial communities to be capable and develop.

Key words: decentralization of power, united territorial communities, central bodies of executive power, bodies of local self-government, powers, division of authority of bodies, control, influence.