

ДИНАМІКА ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У СУМСЬКІЙ ОБЛАСТІ

У квітні 2014 року була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, що стала основним концептуальним документом, що визначив засади децентралізації влади в Україні [1].

Для реалізації положень Концепції необхідно було внести відповідні зміни до Конституції України, а також розробити ряд нових законів. Зміни до Конституції мали створити можливість для формування виконавчих органів обласних та районних рад, щоб забезпечити самоврядування на рівні району та області, а не лише територіальної громади. Конституційного закріплення вимагала і переформатування місцевих державних адміністрацій в органи контрольно-наглядового типу, що є однією із базових засад децентралізації. Але необхідні зміни до Конституції не були прийняті через політичні обставини і уряд розпочав реформу у межах чинних конституційних норм.

Задля реалізації концепції Верховною Радою була прийнята низька нових законів, що створили умови для децентралізації влади на рівні територіальної громади.

Так, прийнято Закони про внесення змін до Бюджетного [2] та Податкового кодексів України [3]. Завдяки цим змінам відбулася фінансова децентралізація: місцеві бюджети за останні роки зросли на 123,4 млрд грн: з 68,6 млрд в 2014 до 192 млрд грн в 2017 році. Частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України постійно зростає і на кінець 2017 року склала 51,2 % (у 2015 році - 45,6%).

Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» створив правові підстави для формування спроможного базового рівня місцевого самоврядування[4]. Станом на початок вересня 2018 року створено вже 838 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), з яких 133 ОТГ чекають на призначення перших виборів. До складу цих ОТГ увійшли 3839 колишніх місцевих рад. Більше 7,1 млн людей проживають в ОТГ[5].

Закон «Про співробітництво територіальних громад» запровадив механізм вирішення спільних проблем громад: утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо[6]. В Україні укладені та реалізується вже 263 договори про міжмуніципальне співробітництво. Цим механізмом скористалися вже 1050 громад[5].

Закон «Про засади державної регіональної політики» гарантує державну підтримку регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад, так за

час реформи фінансування зросло у 39 разів: з 0,5 млрд в 2014 до 19,37 млрд грн у 2018 році.

Відповідно до Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» нові містобудівні повноваження отримали 100 міст, в тому числі - 12 ОТГ.

Пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг дозволив делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг.

Можна відзначити, що нова законодавча база створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад. Відповідно до моніторингу, представленого Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства в Україні на 1 червня 2018 року було створено 743 об'єднаних територіальних громади із 1207, що передбачені затвердженими перспективними планами. Всього об'єднано 3443 громади із запланованих 7917, де проживало 6,4 мільйона осіб. Але динаміка створення ОТГ за чотири роки реформи нерівномірна. Так, протягом 2015 року в Україні було створено 159 ОТГ, у 2016 році – 366 ОТГ, у 2017 – 665 і 743 ОТГ за 2018 неповний рік. Не можна не помітити тенденції загального щорічного збільшення ОТГ, у зв'язку з чим актуальним є аналіз динаміки процесу об'єднання територіальних громад по областях України. Розглянемо цю динаміку на прикладі Сумської області.

Оскільки статистики територіальних громад в Україні не велося, кількість територіальних громад можемо оцінити за кількістю відповідних місцевих рад. До початку реформи, а саме на квітень 2014 року, загальна кількість рад у Сумській області складала: міських – 15, селищних – 20, сільських – 384, тобто всього 419. Перспективний план формування територій громад Сумської області, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 вересня 2015 р. № 1001 (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2018 р. № 318-р) передбачає створення 53 ОТГ[7]. За 2015 рік на Сумщині була створена 1 об'єднана територіальна громада – Березівська, 2016 – 13, 2017 – 14 та неповний 2018 рік – 5, тобто всього 33 із запланованих 53.

За результатами Моніторингу процесів децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування Сумська область у рейтингу областей на жовтень 2018 року зайняла шосте місце. Також згідно із рейтингом Сумщина була третьою – за відсотком площі області, охопленої перспективним планом (99,6% всієї площі області), восьмою – за відсотком населення ОТГ до загальної кількості населення (майже 24,4 % всього населення області), дванадцятю – за кількістю об'єднаних громад (33 із 53 запланованих, що складає 62%), одинадцятю за покриттям ОТГ площі області (майже 39,8 % загальної площі), одинадцятю – за кількістю територіальних громад, що об'єдналися (162 громад, тобто 38,7 %), дванадцятю – за кількістю ОТГ із чисельністю менше 5 тисяч чоловік (таких ОТГ 13, майже 39,4%)[5].

При цьому у Сумській області жителів ОТГ 24,4%, жителів міст обласного значення – 53% , жителів громад, що не об'єднались – 21,96%.

Важливо, що динаміка по районах області принципово відрізняється. На жовтень 2018 року із 18 районів Сумської області у 5 районах об'єднано більше половини громад, в 11 – менше половини, а у 2 районах – жодної, на липень 2018 року у 4 районах об'єднано більше половини громад, в 11 – менше половини, а у 3 районах – жодної, на лютий 2018 року у 3 районах об'єднано більше половини громад, в 11 – менше половини, а у 4 районах – жодної. На жовтень 2018 року ситуація виглядає наступним чином:

№	Район	Кількість рад, що об'єдналися	Кількість ОТГ	Площа, в км. кв	Кількість населення
1	Білопільський	18	3	1003	35352
2	Буринський	9	1	434	14080
3	Великописарівський	6	1	266	6842
4	Глухівський	13	2	723	9582
5	Конотопський	10	2	592	10396
6	Краснопільський	11	2	854	20792
7	Кролевецький	3	1	422	24589
8	Лебединський	0	0	0	0
9	Липоводолинський	4	1	193	3103
10	Недригайлівський	14	3	744	17854
11	Охтирський	20	4	1104	23444
12	Путівльський	19	2	908	24974
13	Роменський	4	1	217	4580
14	Середино-Будський	8	1	469	4760
15	Сумський	16	6	963	33335
16	Тростянецький	6	2	461	27358
17	Шосткинський	0	0	0	0
18	Ямпільський	3	1	126	5743

Відсутні ОТГ у двох районах області: Лебединському та Шосткінському. У першому випадку у районі 2 центри, що претендують на створення ОТГ навколо них, а у другому населенням та керівництвом району реформи не сприймаються через політичні орієнтації.

Але децентралізацію влади слід оцінювати не лише за показником кількості об'єднаних територіальних громад, адже їхнє об'єднання є не метою, а засобом децентралізації. Важливим критерієм децентралізації на місцях є

медична реформа. У Сумській області (поряд із Харківською та Закарпатською, всього у 3 областях України) на жовтень 2018 року досі не створені госпітальні округи, що заважає процесу децентралізації в охороні здоров'я.

Не менш важливим показником є децентралізація в галузі освіти. У Сумській області створено 41 опорну школу, 23 (56 %) з яких саме в ОТГ. Із 476 загальноосвітніх навчальних закладів в області 233 перебуває в управлінні районними державними адміністраціями, а 216 в управлінні органів місцевого самоврядування, що також є невисоким показником по Україні. При цьому 28 ОТГ вже прийняли 105 закладів у комунальну власність.

Щодо децентралізації інших повноважень, то у Сумській області всього 2 міста обласного значення та 1 ОТГ отримали повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю.

Загальні аспекти та переваги реформи вже проаналізовані у попередніх дослідженнях[8], а аналізуючи динаміку створення ОТГ у Сумській області, маємо відмітити наступне. Об'єднання територіальних громад на території Сумської області супроводжується як типовими загальноукраїнськими проблемами, так і власними місцевими. До власних місцевих можна віднести негативне ставлення населення північних районів до будь-яких реформ у країні через політичні переконання. Низькі темпи у 2015 році (всього 1 ОТГ) пояснюються, з одного боку, слабкою на той час методичною базою реформи, що викликала багато запитань та принциповим небажанням місцевих еліт щось змінювати, з іншого. Ці проблеми є спільними для всієї території держави. Питання методичної допомоги було вирішене через створення офісів реформ в областях, центрів розвитку місцевого самоврядування, більш активну роботу обласних державних адміністрацій. Вирішення проблеми методичного забезпечення та надання правової та організаційної допомоги сприяло переламу ситуації у середині 2016 року, чим і завдячуємо зростанню темпу об'єднання до 13-14 ОТГ на рік, що є середніми показниками порівняно з іншими областями у 2016, 2017, 2018 роках. Така зміна динаміки викликана розумінням того, що реформа набирає обертів і краще провести її добровільно та скористатися всіма можливими фінансовими та інфраструктурними перевагами і розробити оптимальний для себе варіант об'єднання, ніж бути приєднаними примусово, без урахування інтересів громади. Проблемою для Сумщини є фактичне усунення з процесу реформи децентралізації міст обласного значення, що характерне для України в цілому. Пріоритет мають села, міста залучаються за залишковим принципом. Причиною найчастіше є небажання міських голів іти на нові вибори.

Список використаних джерел:

1. Про ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. №333-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014>

2. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України : Закон України (№ 2233-VIII) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2233-19>
3. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деякі законодавчі акти України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2018 році : Закон України (№ 2245-VIII) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2245>
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII від 05.02.2015 № 157-VIII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
5. Моніторинг процесів децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/318/10.10.2018.pdf>
6. Про співробітництво територіальних громад : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
7. Перспективний план формування територій громад Сумської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sm.gov.ua/images/docs/f475085n10.pdf>

Стогова, О.В. Динаміка об'єднання територіальних громад у Сумській області [Текст] // Регіональна політика: історія, політико-правові засади, архітектура, урбаністика: матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції, (Київ, 23 листопада 2018 р.). - Київ–Тернопіль: «Бескиди», 2018. В 2-х ч. Ч. 1. - С. 232-237.