

СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА  
ЛІГА СТУДЕНТІВ АСОЦІАЦІЇ ПРАВНИКІВ УКРАЇНИ

**РЕФОРМУВАННЯ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ  
В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ**

МАТЕРІАЛИ

Міжнародної науково-практичної конференції  
(Суми, 18–19 травня 2017 року)

**Частина 1**



Суми  
Сумський державний університет  
2017

## ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД СУМСЬКОЇ ОБЛАСТІ

**Ващенко А.М.**

*Студентка IV курсу ННІ права  
Сумського державного університету*

**Науковий керівник: Стогова О.В.**

*к. політ. н., доцент кафедри КППІДП ННІ права  
Сумського державного університету*

Надзвичайно актуальним для сучасної України є дослідження об'єднання територіальних громад. Про цю реформу говорять на телебаченні, пишуть в газетах, дискутують під час публічних заходів. Система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреби суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях. Процес об'єднання територіальних громад є важливою складовою більш загального процесу децентралізації влади в сучасній Україні.

Якщо переваги та недоліки процесу децентралізації в Україні розкрито у наукових працях (А. Кавунець, В. Дорох, В. Жук, Б. Данилишин, М. Лациба, Г. Макаров), то дослідження об'єднання територіальних громад щойно розпочалися.

Перші спроби реформувати місцеве самоврядування та змінити територіальний устрій України були зроблені уже після затвердження Конституції України. Було розроблено кілька концепцій реформування, але жодна з них так і не знайшла своєї реалізації. У квітні 2013 року розпорядженням Кабінету Міністрів України №333-2014-р було затверджено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. 05.02.2015 року був прийнятий Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [1]. А станом на 8 жовтня 2016 року в Україні вже було зареєстровано 367 об'єднаних територіальних громад, в яких відбулися або призначені перші вибори.

Децентралізація на території Сумської області також набирає обертів. З початку реформи пройшло не так багато часу, але вже на сьогодні на Сумщині створено 16 об'єднаних територіальних громад, 15 з яких утворилися 2016 року. За ініціатииви Сумської обласної державної адміністрації шість перших, створених у 2016 році, об'єднаних громад – Зноб-Новгородська ОТГ (Середино-Будський район), Дружбівська ОТГ (Ямпільський район), Шалигинська ОТГ (Глухівський район), Миколаївська ОТГ

(Білопільський район), Миропільська ОТГ (Краснопільський район) та Грунська ОТГ – отримали по 3 мільйони гривень із державного бюджету. Решта коштів (близько 5,5 мільйона) була розподілена між Недригайлівською, Річківською, Боромлянською, Бездрицькою, Кириківською, Хотінською та Миколаївською (Сумський район) об'єднаними територіальними громадами пропорційно до чисельності населення в ОТГ [2].

Але на цих 16 громадах процес об'єднання територіальних громад у Сумській області не закінчився. У квітня 2017 року об'єдналася Верхньосироватська територіальна громада, видано розпорядження про створення робочої групи голови Садівської сільської ради, працюють над створенням об'єднаних громад ініціативні групи в Роменському, Кролевецькому, Краснопільському, Липоводолинському, Білопільському районах.

Для дослідження доцільності створення ОТГ (об'єднана територіальна громада) в Сумській області, проаналізуємо загальні аспекти та переваги реформи.

По-перше, реформа надає територіям ОТГ додаткові повноваження, вони самостійно планують свій економічний розвиток, вирішують питання розвитку інфраструктури, забудови, благоустрою, утримання ЖКГ, пожежної частини, первинної системи охорони здоров'я та швидкої медичної допомоги, середньої освіти, дошкільної та позашкільної освіти. Частина податків не йде до Києва, а залишається у територіальній громаді і йде на місцевий розвиток (60% податку на доходи громадян, єдиний податок, транспортний податок, екологічний податок, податок на землю і нерухомість, 5% акцизного податку від продажу палива на АЗС, алкогольних і тютюнових виробів).

Встановлені й інші збори та платежі до місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад. Серед них державне мито, паркувальний і туристичний збір, плата за ліцензії на певні види господарської діяльності, адміністративні штрафи та штрафні санкції, 75 % коштів відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, субвенції із інших бюджетів тощо. А далі практично всі кошти, зароблені громадою, залишатимуться на місцях. Таким чином, максимальна частина фінансового ресурсу задовольнятиме потреби громади.

Щодо старост в об'єднаних територіальних громадах, то у ст. 141 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено загальний перелік завдань, які покладаються на старост [3]. Повноваження старости: представляти інтереси жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради; сприяти жителям села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування; брати участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища; вносити

пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного села, селища виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб; виконувати інші обов'язки, визначені Положенням про старосту [3].

ОТГ передаються на місця послуги органів юстиції та міграційної служби. В об'єднаних громадах люди можуть реєструвати бізнес чи майно, реєструвати місце проживання.

Важливий напрям об'єднання – делегування в ОТГ повноважень архітектурно-будівельного контролю. Об'єднані громади самі визначають, які об'єкти варто будувати, а яким треба відмовити. Місцева влада вже має повний цикл містобудівної діяльності: від виділення землі до реєстрації дозвільних документів. Контроль місцевої ОТГ щодо незаконного будівництва чи порушень правил будівництва буде значно жорсткіший. Відтак, є надія, що незаконна забудова навіть не встигне розпочатися, а буде одразу заблокована.

Таким чином, ми бачимо, що об'єднання територіальних громад у цілому позитивне явище для українського суспільства. Процеси децентралізації вкрай важливі для українського державотворення. У політичному вимірі її просування забезпечує унітарність держави, встановлює запобіжник проявам сепаратизму, залучає громадянське суспільство до вирішення місцевих проблем.

Із економічного погляду збільшення повноважень громад і надання їм додаткових ресурсів – єдина реальна можливість відродити соціально-економічний розвиток територій. Окрім того, успішна децентралізація завдає удару по корупції. Механізми громадянського контролю, посилені жорстким антикорупційним законодавством і прозорою системою закупівель, дають змогу говорити про реальну боротьбу із корупцією в регіонах.

У гуманітарному аспекті децентралізація сприяє збереженню самобутності територій, задоволенню культурних потреб громад із різним етнічним складом.

Щодо ставлення до реформи українців, наведемо статистичні дані, які були отримані шляхом опитування. Дане опитування підготовлено та проведено Київським міжнародним інститутом соціології та на замовлення Програми Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні» та Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Таким чином, 64% осіб переконані, що реформу потрібно впроваджувати, 7% українців відчули зміни на краще чи очікують на них від реформи децентралізації. Порівняно з минулим роком – майже в 2,5 рази більше людей відзначали зміни на краще у своєму населеному пункті [4].

Причому таке істотне зростання простежується у всіх регіонах України. Тож географія якісних змін – не локальна, а відображає перетворення по всій країні.

Березівська громада сьогодні є яскравим прикладом ефективного використання коштів та управління територією. Дослідимо як використовує можливості децентралізації у відновленні власної інфраструктури перша об'єднана громада на Сумщині. За рік існування вона досягла неабияких позитивних результатів, головні з яких полягають у розвитку інфраструктури і поліпшенні якості послуг на селі. Вона наразі є зразком і своєрідним дороговказом для інших 15 об'єднаних територіальних громад, які утворилися на Сумщині в 2016 році. Проведено широкий обсяг робіт по укомплектуванню школи, амбулаторії, дитячих садочків. Реконструйовано вуличне освітлення, встановлено сонячні ліхтарі. Виконано капітальні ремонти та закуплено транспорт для потреб школи.

Незважаючи на чисельні позитивні аспекти створення ОТГ, є ряд проблем, які повинні бути вирішеними на загальнодержавному рівні або на місцях. Національним інститутом стратегічних досліджень було розроблено аналітичну записку «Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні» [5] в якій досліджено основні групи ризиків.

По-перше, це ризики, пов'язані з необхідністю перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць (з метою забезпечення їх фінансової спроможності). Укрупнення, скоріше за все, очікує територіальні громади та, можливо, адміністративні райони. По-друге, послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях за реалізацією повноважень, які будуть передані виконавчим органам місцевих рад, в умовах слабкості інститутів громадянського суспільства поза межами великих міст. Негативним наслідком цього може стати зростання порушень законодавства (включаючи посягання на права і свободи громадян) у процесі діяльності органів місцевого самоврядування. По-третє, є ризики для бюджетної системи країни, адже існує загроза зриву фінансування повноважень органів місцевого самоврядування. По-четверте, існує ризик зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень внаслідок загального низького рівня компетентності службовців місцевого самоврядування. По-п'яте, зростання партикуляристських тенденцій в областях – тобто, легітимізація у суспільній свідомості претензій регіонів на правосуб'єктність щодо тих політичних інтересів, які суперечать загальнонаціональним. Всі перелічені ризики передбачають загрозу створенню та діяльності ОТГ Сумської області, як і будь-якому іншому регіону. Тому для ефективного проведення та завершення реформи децентралізації на території Сумщини потрібно нейтралізувати можливі загрози. Велику загрозу для Сумської області становить саме небезпека поширення

партикуляристських тенденцій. Адже область знаходиться на північному сході країни і є прикордонною. Навіть не вдаючись до прикладів з історії, а лише проаналізувавши політичну ситуацію в Україні сьогодні, можна зробити висновок, що прикордонне розташування області уже несе певні ризики. Саме тому послаблення централізованої влади в регіонах може мати дуже негативні наслідки.

З вищенаведеного можна зробити висновок, що процес об'єднання територіальних громад є суперечливим явищем для українського суспільства. Головною перевагою є можливість майбутній ОТГ мати чіткі і незалежні функції і повноваження щодо задоволення потреб мешканців територіальних громад і фінансові ресурси, в т.ч. і місцеві податки, для їхньої реалізації. Цей процес об'єктивно потрібний українським громадам, адже зважаючи на значну кількість малих територіальних громад, які є суто дотаційними, говорити про ефективне задоволення потреб мешканців таких громад неможливо. І саме об'єднання має призвести до значного покращення ситуації і створити умови для передачі відповідних повноважень таким громадам.

Проте існує ряд ризиків, які вимагають реакції з боку держави. Найбільші потенційні ризики політики децентралізації адміністративно-територіального устрою пов'язані з процесом регіоналізації системи влади в Україні, і дещо менші – із переданням повноважень органам місцевого самоврядування субрегіонального та локального рівнів. Такі ризики можливо усунути, якщо процес формування та діяльності ОТГ буде удосконалено законодавчо та контролюватиметься інститутами громадянського суспільства.

#### **ЛІТЕРАТУРА:**

1. 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>
2. Офіційний сайт Сумської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sm.gov.ua/ru/oda>
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.97р. № 280/97-ВР1 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
4. Децентралізація влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/3942>
5. Макаров Г. В. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні. Аналітична записка / Г. В. Макаров [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1021/>