

Козинець О.Г.
к.і.н., доцент,
зав. кафедри теорії та історії держави і права,
конституційного права
Чернігівського національного
технологічного університету
Макогін Н.О.
студентка ІІ курсу ЮФ групи ППР-171
Чернігівський національний
технологічний університет

ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Постановка проблеми. Україна першою на пострадянському просторі, якщо не брати до уваги країни Балтії, наважилася на реформу децентралізації. У зв'язку з цим у 2015 році Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про засади державної регіональної політики» та Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», а також внесені зміни до Бюджетного та Податкового кодексів. Ці події стали початком активного процесу формування таких утворень як об'єднані територіальні громади (далі – ОТГ). Однак, законодавець не врахував значну кількість нюансів, що призвело до проблем на практиці. Хоча частина недоліків і була виправлена шляхом внесення змін та доповнень протягом наступних років, але деякі проблеми й до сьогодні залишились невирішеними.

Зважаючи на це, в умовах проведення децентралізації влади, дана тема залишається актуальною, оскільки й до сьогоднішнього дня цей процес не втрачає своєї динаміки та викликає бурхливі дискусії як серед пересічних українців, так і науковців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Оскільки процес децентралізації влади розпочався відносно недавно, кількість наукових публікацій з цієї теми є досить

незначною. Серед науковців, що приділили свою увагу цьому питанню можна виділити наступних: Ткачук А., Куценко Т. Ф., Бабій В. В., Письменний В., Олійник Д.І., Павлюк А.П., Патока І.В., Рошило В.І., Оленківська Л.П., Липовська Н.А. та ін.

Метою дослідження є визначення переваг і недоліків процесу об'єднання територіальних громад з точки зору перших результатів, виявлення прихованих ризиків та прогнозування результатів реформи у майбутньому.

Виклад основного матеріалу. Станом на початок квітня 2018 р. в ході реформи децентралізації було створено 725 об'єднаних територіальних громад [1, с.5].

Статистичні дані дають змогу зробити висновок про те, що хоча процес за своєю сутністю є дуже складною трансформацією для країни, позитивні зрушення вже є.

Кінцевою метою децентралізації передбачається створення спроможних територіальних громад унаслідок передачі значних повноважень та ресурсів від державних органів органам місцевого самоврядування. За цих умов зростає роль територіальних громад місцевого самоврядування у соціально-економічному розвитку країни [2, с. 64]. Це означає, що тепер вони самостійно, за рахунок власних ресурсів, уповноважені вирішувати питання місцевого значення в інтересах їх жителів, тобто забезпечувати належний рівень освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства [2, с. 65].

Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», суб'єктами такого об'єднання є суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст, а сам процес здійснюється на основі принципів конституційності, законності, добровільності, економічної ефективності, державної підтримки, повсюдності місцевого самоврядування, прозорості, відкритості та відповідальності [3].

Серед позитивних рис утворення ОТГ у теорії можна виділити наступні:

1. Наявність реальних повноважень та значних фінансових ресурсів. Як наслідок, люди матимуть змогу обирати владу, яка буде ефективно працювати на покращення життя громади. Бюджет ОТГ стане значно більшим, з'являться нові джерела його поповнення (наприклад, акцизний збір), що буде гарантією реальних перетворень.

2. Створена ОТГ матиме право управління освітою, тобто можливість якісно навчати дітей на рівні середньої, дошкільної та позашкільної освіти.

3. Створена ОТГ бере на себе управління медициною. Таким чином, громада буде здатна вирішувати, які медичні заклади створювати, більше уваги буде приділятися літнім людям та людям із обмеженими можливостями. Наразі ж якісної медицини на селі просто не має.

4. З'явиться можливість самостійно вирішувати, які дороги ремонтувати, які вулиці освітлювати, як усувати комунальні та інфраструктурні недоліки тощо.

5. Наближеність влади до людей. Громада зможе контролювати роботу обраної ради за допомогою загальних зборів та громадських слухань.

6. ОТГ матиме більше шансів отримати до свого відання повноваження щодо розпорядження землями за межами населених пунктів.

Однак насправді все не так вдало та просто. Як наголошують експерти, задекларовані процеси проведення добровільного об'єднання місцевих громад, розширення повноважень, зокрема, користування земельними ресурсами, зміна адміністративно-територіального устрою країни несуть у собі приховані ризики, адже практичне їх втілення відбувається часом шляхом примусового об'єднання громад та приєднання територій всупереч принципам добровільності, законності, прозорості та відкритості [4].

Поряд із зазначеними перевагами об'єднання територіальних громад, під час реалізації реформи виник певний ряд проблем та недоліків, найактуальнішими з яких

є наступні:

1. З одного боку, часто примусовий спосіб їх об'єднання без акцентуації на головній меті, заради якої це відбувається, тобто забезпечення локальної демократії та створення умов для найбільш ефективного вирішення соціальних проблем на місцях. А з іншого боку, містечкові інтереси, що формують спротив громад до об'єднання, опір та саботаж [2, с. 67].

2. Проблема утворення територіальних громад навколо міст обласного значення. Створення нової територіальної громади з центром у місті обласного значення вимагає проведення нових виборів міського голови та міської ради, що у більшості випадків суперечить інтересам існуючого депутатського корпусу та міських голів [1, с.8].

3. Проблема активів ОТГ, тобто законодавчого уточнення майнових прав територіальної громади на землю, лісові, водні та інші ресурси, що знаходяться на території сіл, селищ, містечок та навколо них, з метою подальшого ефективного їх використання, забезпечення благоустрою територій та виконання всіх функцій, передусім соціальних [2, с. 67].

4. Неможливість чіткого визначення меж ОТГ. Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» територія ОТГ має бути нерозривною, а межі ОТГ визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися [3]. Однак, це можливо лише у випадку об'єднання у тому числі й територій за межами населених пунктів.

5. Неможливість ОТГ розпоряджатися землями за межами населених пунктів. Повноваження органу місцевого самоврядування ОТГ щодо управління землями обмежуються територією населених пунктів, а повноваження щодо розпорядження землями поза ними обмежуються землями, які перебувають у комунальній власності територіальної громади. Але інтереси та функції

громади щодо її земельних ресурсів простягаються далеко за межі сіл, селищ і міст [5].

6. Дублювання повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ, районних рад та районних державних адміністрацій у районах, де ОТГ утворено в межах усієї території. Дуалізм влади на рівні місцевого самоврядування негативно впливає на процеси розподілу комунального майна між ОТГ та районом, ускладнює юрисдикцію органів виконавчої влади на території ОТГ, що утворені в межах різних районів [1, с.13].

7. Реальне розширення повноважень органів місцевого самоврядування створює нову проблему, пов'язану із розподілом владних повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади [1, с.34].

Висновки. За оцінками українських експертів створення ОТГ потребує об'єднання зусиль усіх рівнів влади та постійної підтримки з боку міжнародних партнерів. Проаналізовані вище переваги та недоліки реформи децентралізації свідчать про те, що для уникнення цих та інших проблем необхідно забезпечити ОТГ потрібною інформацією та ресурсами. Серед основних завдань для вдосконалення процесу територіальної організації влади можна визначити наступні: упорядкування районного рівня, системи територіальних органів центральних органів виконавчої влади та формування нового адміністративно-територіального устрою. Незважаючи на складнощі, важливо не зупинятися на півдорозі та завершити реформу, адже саме створення фінансово спроможних ОТГ стане одним із головних каталізаторів економічного зростання, а відтак і реальних соціальних зрушень в Україні.

Список використаних джерел

1. Аналітична доповідь від громадськості у форматі Shadow Report Створення об'єднаних територіальних громад в Україні 2015-2017. URL:

<http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Detsentralizatsiya-v-Ukrai-ni-2014-2017-rr.pdf> (дата звернення 07.04.2019)

2. Куценко Т.Ф. Об'єднані територіальні громади в Україні: короткий аналітичний огляд. Економіка та держава. 2017. № 3. С. 64-70.

3. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 04.09.2015 № 157-19. URL:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення 07.04.2019)

4. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року №333р. URL: <http://www.kmu.gov.ua> (дата звернення 07.04.2019)

5. Бабій В.В. Основні проблеми об'єднаних територіальних громад. URL: <http://er.nau.edu.ua/bitstream/NAU/33238/1/Бабій%2C%20Скоробагатько.pdf> (дата звернення 07.04.2019)