

Кузьменко Н.М.

Сумський національний аграрний університет, Україна

### **Децентралізація та розвиток місцевих громад: досвід Польщі та України**

Одним із основних напрямів реформування місцевого самоврядування в Україні визнано об'єднання територіальних громад. Сутність реформи полягає у наближенні владних повноважень, бюджетних надходжень, адміністративних послуг до громадян. Законодавчу базу реформи склали Закони «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [1], "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо фінансового забезпечення надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування)" [2], "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг"[3], "Про передачу повноважень щодо розпорядження земельними ресурсами до органів місцевого самоврядування [4]". У рамках децентралізації суттєво розширено фінансові, планові, кадрові повноваження самоврядування.

В основу реалізації реформи покладено принципи Європейської хартії місцевого самоврядування (ухвалена 1985 р., ратифіковано Верховною Радою України 1997 р.) [5], зокрема, добровільність та субсидіарність.

У процесі децентралізації не може бути примусу, адже очевидно, що слабкі, малочисельні громади не можуть у подальшому ефективно розвиватися. Принцип субсидіарності полягає у максимальному наближенні владних повноважень та послуг (медичних, освітніх та інших) до місць проживання громадян. Разом з тим, субсидіарність наближує громадянина якомога ближче до процесу прийняття рішень.

У процесі запровадження реформи попередня за планом кількість ОТГ (близько 880) зростає. Станом на початок 2020 р. в Україні створено понад 1000 ОТГ, планується створити ще близько 350" [6].

Бюджети об'єднаних громад наповнюються на новій податковій базі, отримують освітню та медичну субвенції з державної скарбниці. До них

надходять 60% податку на доходи фізичних осіб, 100% єдиного податку, 100% плати за землю і решта – інші податки і збори, що збирають на відповідній території.

У вересні 2015 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України №1001-р було затверджено перспективний план формування територіальних громад Сумської області, відповідно до якого мають бути утворені 49 спроможних територіальних громад шляхом об'єднання навколо адміністративного центру (селища або міста).

Починаючи з 2017 р., процес створення ОТГ в Сумській області активізувався. На початку 2020 р. на Сумщині створено 38 громад, в яких проживає понад 750 тис. осіб (70% від загалу) [7]. У процесі розробки перспективних планів розвитку ОТГ враховується та застосовується європейський досвід місцевого самоврядування. При підтримці Програми «U-LEAD з Європою» створено Сумський підрозділ «Центр розвитку місцевого самоврядування», який розробив проект Центру безпеки громад для ОТГ Сумської області [8]. На Сумщині планується створити два центри безпеки громад. Для них виділені земельні ділянки, передбачене спільне фінансування з місцевого та державного бюджетів. Зразком такого центру можуть бути подібні діючі установи у Бельгії. Згідно концепції Центра, в одному приміщенні будуть розміщені центр екстреної медичної допомоги, управління надзвичайних ситуацій, правоохоронні служби.

Разом з тим, початок реформи продемонстрував недоліки як у законодавчому забезпеченні, так і в практичній реалізації передбачених змін.

По – перше, необхідно визначити перелік соціальних об'єктів (загальноосвітні школи, лікарні, будинки культури тощо), які переходять до власності ОГ та фінансову спроможність останніх щодо їх утримання.

По – друге, в Україні на відміну від Польщі, відсутній чіткий поділ повноважень між органами самоврядування. Формально існує самоврядування на рівні громад, районів, областей, але лише у містах існують виконавчі комітети, яким підпорядковані відповідні ради. У селах, районах та областях усі

виконавчі функції виконують адміністрації, призначені та підзвітні центральній владі. У перспективі в кожній одиниці самоврядування має існувати власний виконавчий апарат. Радам ОГ потрібно створити власні відділи освіти, охорони здоров'я, культури (або зведені гуманітарні відділи) з метою управління переданими їм у власність об'єктами. До їх компетенції можуть належати конкурси на посади керівників шкіл, лікарень, будинків культури, тощо.

По – третє, необхідно на законодавчому рівні закріпити обсяги фінансування, які отримуватимуть органи місцевого самоврядування, терміни надходження коштів, механізми їхнього розподілу. При тому державна частка у загальному бюджеті зменшуватиметься, а бюджет розвитку місцевого самоврядування – зростатиме.

Серед найближчих перспектив – створення Центру надання адміністративних послуг (ЦНАП), який в автоматичному режимі видаватиме документи на основі даних реєстрів землі, нерухомості тощо. Крім того, запроваджується електронне врядування, що створює можливість отримати ці послуги та запити через Інтернет.

Як свідчить досвід Польщі, де реформа самоврядування здійснюється з кінця 1980 - х рр., необхідне законодавче та організаційне забезпечення децентралізації складає близько ста законів та урядових рішень. У них повинно бути чітко визначено розподіл повноважень між територіальними громадами, районами, областями та центральною владою. Наприкінці 2017 р. польські лідери місцевого самоврядування відвідали Суми у рамках проекту «Нові ідеї у розвитку. Креативні польські органи місцевого самоуправління для українських громад – самоврядна сфера у публічній дипломатії». На прикладі міської публічної бібліотеки ім. Станіслава Гроховяка в Лешно (Велькопольське воєводство) польські колеги поділилися досвідом, як бібліотеку невеликого містечка перетворити на центр громади та відродження занедбаної території. Нова бібліотека поєднала декілька функцій: сучасна галерея мистецтв, лабораторія для розвитку громадських ініціатив, простір для спілкування та творчості мешканців різного віку, соціальних груп та зацікавлень. Тут

відбуваються різноманітні освітні та культурні заходи (науково-популярні лекції, виступи творчих колективів, презентації досягнень садівників тощо). Для дітей передбачено окремий простір, який поєднує ігрову активність, розвиток уваги та інтересу до читання. Молодь має можливість реалізувати свої творчі здібності в аудіовізуальному залі з сучасним звуковим та світловим обладнанням. Діяльність бібліотеки набула нового змісту: проводяться міські свята, фестивалі, поступово вона перетворилась на культурний центр міста. Як правило, польські гміни (аналог ОТГ), мають на своїй території бібліотеку і центр культури. У селах вони розміщуються у так званих народних будинках, які належать сільській громаді, функціонують разом з добровільною пожежною дружиною.

Переважає більшість ОТГ Сумської області мають аграрний характер, тому перспективними напрямками їх розвитку є сучасні агротехнології (наприклад, створення плодово-ягідних кластерів) або традиційні народні промисли, зокрема, лозоплетіння. Вигідне географічне розташування та мальовничі краєвиди Сумщини створюють можливості для розвитку «зеленого» туризму, але це потребує ґрунтовної підготовки і значних капіталовкладень. Іншим напрямком є розробка туристичних маршрутів, пов'язаних з перебуванням на Сумщині видатних діячів культури (П. Чайковський, Д. Бурлюк, А. Чехов) або відомих історичних постатей (П. Калнишевський, К. Розумовський, І. Вишневецький, І. Виговський).

Зрештою, основою будь-якої реформи є кадрове забезпечення. Органи місцевої влади мають бути не лише наділені новими повноваженнями та ресурсами, але й укомплектовані ефективними менеджерами. Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування органи місцевої влади можуть самостійно встановлювати рівень зарплати для власних працівників переобирати посадовців, діяльність яких не відповідає вимогам громади.

Багато питань виникає до повноважень нової особи в системі органів державної влади – префекта, призначуваного Президентом. Головним його завданням, відповідно до законопроекту " Про внесення змін до Конституції

України щодо децентралізації влади" [9], є наглядові функції – стеження за дотриманням законів і Конституцією України місцевими органами влади та їх очільниками. Загалом інститут представника держави на території існує в більшості європейських країн. Його призначення полягає у державному контролі за діяльністю органів місцевого самоврядування. До недавнього часу в Україні ця місія покладалася на прокуратуру, але з 2015 р. її було позбавлено функції загального нагляду, внаслідок чого органи місцевого самоврядування залишилися поза професійним державним контролем.

Передбачається, що посада префекта має бути адміністративною, а не політичною, оскільки рішення місцевих рад, підконтрольних йому, можуть носити різне політичне забарвлення. Планується створити спеціальний резерв префектів, призначення на посаду після проходження відповідного конкурсу. Діючим народним депутатам та іншим особам, котрі обіймають політичні посади, до участі у конкурсі не допускаються. Слід зазначити, що повноваження префекта в ряді країн (Польща, Франція) суттєво відрізняються від запропонованих у згаданому законопроекті. Зокрема, на відміну від французького префекта, український посадовець не керуватиме поліцією чи іншими територіальними органами міністерств і відомств, а лише координуватиме їх діяльність.

Таким чином, проміжні підсумки реформи місцевого самоврядування в Україні засвідчили як певні успіхи, так і проблеми, пов'язані із законодавчим, організаційним, фінансовим, кадровим забезпеченням процесів реформування.

Досвід європейських країн доводить, що децентралізація влади є кроком до економічного розвитку, реального залучення громадян до ухвалення та реалізації управлінських рішень, поліпшення добробуту.

## **Література**

1. Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» Верховна Рада України. Закон від 05.02.2015 , №157-VIII Остання редакція від 13.01.2016. Режим доступу: <https://docs.dtkr.ua/ua/doc/1214.60.0>

2. Закон України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо фінансового забезпечення надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування)" Закон від 28.12.2014 № 79-VIII (Редакція станом на 01.01.2016). Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.

3. Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг". Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55406](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55406)

4. Закон України "Про передачу повноважень щодо розпорядження земельними ресурсами до органів місцевого самоврядування від 21.05.1997 № 280/97-ВР (Редакція станом на 01.03.2016). Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

5. Законодавство України. Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036)

6. Об'єднані територіальні громади. Режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/ua/kaznachejstvo-informuye/obyednani-teritorialni-gromadi>

7. Децентралізація дає можливості. Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/gromada>

8. Вибори -2020 мають поставити крапку у реформуванні місцевого самоврядування. Сумська обласна державна адміністрація. Режим доступу: <http://sm.gov.ua/ru/arkhiv1/20310-vybory-2020-mayut-postavyty-krapku-u-reformuvanni-mistsevoho-samovryaduvannya-na-sumshchyni-cherh>

9. Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 13.12.2019 № 2598. Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JI00952A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JI00952A.html)