

УДК 352.075

О. М. Світовий

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Уманського національного університету садівництва

О. В. Митяй

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Уманського національного університету садівництва

М. І. Дяченко

кандидат сільськогосподарських наук, доцент,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Уманського національного університету садівництва

ОРГАНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ТА ФІНАНСУВАННЯ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

У статті досліджено сучасний стан системи управління в об'єднаних територіальних громадах. Визначено організаційні засади вказаної системи управління. Розглянуто основні джерела наповнення місцевих бюджетів та їхню витратну частину в контексті розвитку сільських територій. Охарактеризовано доцільність створення в об'єднаних територіальних громадах відповідних управлінських підрозділів. Проаналізовано можливість взаємодії об'єднаних територіальних громад щодо покращення управління регіонами.

Ключові слова: об'єднані територіальні громади, система управління, децентралізація, органи місцевого самоврядування, місцеві бюджети.

Постановка проблеми. Створення об'єднаних територіальних громад запроваджено з початком реалізації реформи децентралізації місцевої влади, концептуальні засади якої були схвалені 2014 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [1]. Далі ухвалено низку законів України та підзаконних актів на підтримку цієї реформи. На даний час відбулося об'єднання великої кількості територіальних громад і цей процес продовжується. Однак їх створення проходить не завжди просто. Це передусім стосується створення сільських об'єднаних територіальних громад. Необхідно, крім об'єднання самих громад, забезпечити створення відповідної інфраструктури, управлінських служб для нормального функціонування нової владної структури.

У цьому сенсі є багато невирішених завдань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми створення об'єднаних територіальних громад, організацію їх управління та фінансового забезпечення розглядають у своїх працях такі вітчизняні вчені, як: А.І. Бондаренко, В.М. Олуйко, Х.В. Приходько, О.А. Сороківська, А.Ф. Ткачук та ін. Проте питання організації управління в об'єднаних територіальних громадах вивчені недостатньо та потребують подальших досліджень.

Мета статті – визначити напрями покращення організації управління та фінансового забезпечення в об'єднаних територіальних громадах, що діють, та таких, які перебувають у процесі створення.

Виклад основного матеріалу. За даними Мінрегіону України, на 11 червня 2018 р. створено 743 об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), 38 з яких очікують рішення Центральної виборчої комісії (далі – ЦВК) про призначення

перших виборів. Всього ж у перспективних планах, затверджених урядом України, є 1 207 ОТГ, які об'єднують 7 917 територіальних громад (76% від загальної площі України, без урахування тимчасово окупованої території). Кількість необ'єднаних територіальних громад на вказану вище дату становить 7 509 громади (48,7% від загальної кількості громад – О. С., О. М., М. Д.). Середня кількість населення однієї ОТГ із 2015 р. по даний час – 8 649 осіб [2]. З аналізу наведених даних зрозуміло, що процес об'єднання територіальних громад за чотири роки децентралізації перебуває на середині шляху. Завершення цього процесу потребує ще деякого часу.

Фінансування процесу створення об'єднаних територіальних громад, на нашу думку, має вирішальне значення для їх успішного функціонування. Бюджети місцевого самоврядування – це бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (зокрема, районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад. Бюджет місцевого самоврядування є частиною бюджетної системи України, яка показана схематично на рис. 1.

Бюджетний період для всіх бюджетів, що складають бюджетну систему України, становить один календарний рік, який починається 1 січня кожного року і закінчується 31 грудня того ж року. Бюджет об'єднаної територіальної громади є одним із видів місцевих бюджетів. На відміну від бюджетів сільських, селищних, міських рад, бюджет ОТГ має ширші можливості: бюджети ОТГ набувають функцій, повноважень та фінансових ресурсів на рівні міст обласного значення.

Однією з головних переваг бюджетів ОТГ є отримання 60% податку на доходи фізичних осіб, який є основним джерелом наповнення бюджетів. Також ОТГ отримують підтримку від держави на розвиток влас-

ної інфраструктури – кошти з Державного фонду регіонального розвитку та субвенції з державного бюджету.

Бюджет ОТГ розробляється з урахуванням деяких особливостей підготовки місцевих бюджетів, визначених бюджетним кодексом України (далі – БКУ). У п. 4 ст. 67 БКУ зазначено, що бюджети ОТГ, які створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, до 15 жовтня року, що передує плановому, формуються відповідно до БКУ на плановий бюджетний період.

Під час формування бюджетів ОТГ варто враховувати такі особливості:

1) доходи цих бюджетів визначаються відповідно до ст. ст. 64 та 691 БКУ;

2) видатки та кредитування цих бюджетів визначаються відповідно до ст. ст. 89 і 91 БКУ;

3) відносини між цими бюджетами та державним бюджетом визначаються відповідно до ст. ст. 97, 99, 100, 102, 1032, 1034 і 108 БКУ;

4) місцеві запозичення здійснюються відповідно до ст. ст. 16 і 74 БКУ [4].

Отже, у законодавстві України чітко прописані як джерела наповнення бюджетів ОТГ, так і їх видатки. У цьому аспекті керівництву ОТГ важливо правильно використати фінансові можливості розвитку своїх громад, які надає їм держава.

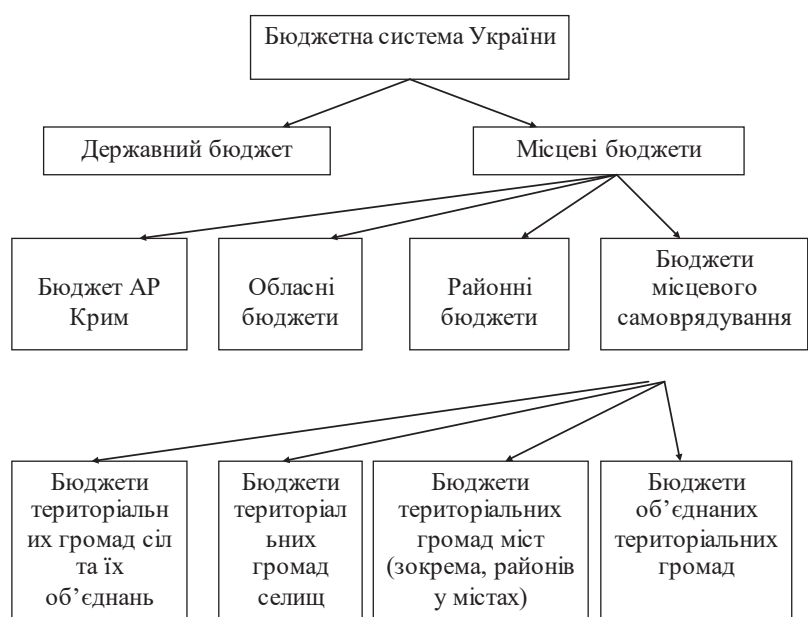


Рис. 1. Бюджетна система України

Джерело: [3]

Велике значення для ефективного використання ресурсів територіальних громад має укладання договорів міжмуніципального співробітництва (табл. 1).

Ці договори стосуються співробітництва у сфері благоустрою, пожежної безпеки, житлово-комунального господарства (далі – ЖКГ), освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення та ін. Таке співробітництво регламентоване законом України від 17 червня 2014 р. «Про співробітни-

цтво територіальних громад». У Законі, зокрема, зазначено, що співробітництво здійснюється у сферах спільних інтересів територіальних громад у межах повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом. Форми співробітництва такі:

1) делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань із передачею йому відповідних ресурсів;

Таблиця 1

Співробітництво територіальних громад в Україні (стан укладення договорів міжмуніципального співробітництва на 11 червня 2018 р.)

Область	Загальна кількість проектів співробітництва	Серед них					К-сть тер. громад, що скористалися міжмуніципальним співробітництвом
		житлово-комунальне господарство	благоустрій	пожежна безпека	освіта, охорона здоров'я, соціального забезпечення	інше	
Вінницька	25	13	2	-	7	3	98
Волинська	9	1	1	-	2	5	27
Дніпропетровська	6	1	-	2	1	2	14
Донецька	-	-	-	-	-	-	-
Житомирська	14	-	-	-	8	6	3
Закарпатська	2	-	2	-	-	-	4
Запорізька	5	-	-	1	2	2	10
Івано-Франківська	10	2	5	-	2	1	76
Київська	2	-	-	-	-	2	5
Кіровоградська	3	-	-	-	3	-	6
Луганська	-	-	-	-	-	-	-
Львівська	2	1	-	-	-	1	5
Миколаївська	-	-	-	-	-	-	-
Одеська	2	1	-	-	-	1	9
Полтавська	62	19	6	16	10	11	333
Рівненська	1	-	-	-	1	-	2
Сумська	10	3	-	-	-	7	22
Тернопільська	1	-	-	-	-	1	2
Харківська	14	7	1	1	-	5	61
Херсонська	1	-	-	-	-	1	2
Хмельницька	2	1	-	1	-	-	12
Черкаська	7	5	1	1	-	-	58
Чернівецька	2	1	-	-	1	-	5
Чернігівська	7	-	-	-	4	3	24
Всього	187	54	19	22	41	51	810

Джерело: [2].

2) реалізації спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва й акумулювання ними на визначений період ресурсів із метою спільного здійснення відповідних заходів;

3) спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів;

4) утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів;

5) утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень [5].

Дані таблиці 1 свідчать, що на 11 червня 2018 р. укладено 187 договорів між муніципального співробітництва між 810 територіальними громадами. Найбільшу кількість таких договорів укладено між територіальними громадами Полтавської області – 62 договори.

Паралельно із процесом об'єднання територіальних громад відбувається створення управлінських служб, а саме відділів освіти, охорони здоров'я та соціально-культурної сфери як юридичних осіб. Це, у свою чергу, потребує врегулювання відносин між районним бюджетом та бюджетами ОТГ. До того ж необхідно проводити конкурси на заміщення вакантних посад у цих новостворених органах для управління інфраструктурними об'єктами.

Закон не забороняє новоутвореним громадам мати у своєму розпорядженні установи освіти, охорони здоров'я та ін., проте здебільшого з економічного погляду це недоцільно. Це насамперед визначається недостатністю матеріально-технічних, кадрових і фінансових ресурсів. Тому деякі ОТГ укладають договори з відповідними районними структурами про обслуговування таких об'єктів та враховують міжбюджетні трансферти.

За даними Мінрегіону України, за 2015–2018 рр. усередньому в одну ОТГ об'єдналися 4,6 територіальних громад [2]. Тобто зазвичай у більшості ОТГ, здебільшого в сільській місцевості, буде створена одна

опорна школа I–III ступенів, а інші будуть лише філіями. Тому, на наше переконання, доцільно делегувати повноваження згідно з договором районному відділу освіти, молоді та спорту, а не створювати його в громаді. Аналогічна ситуація з іншими управлінськими відділами соціальної інфраструктури ОТГ.

Ідеться також і про кадровий склад і професійність службових осіб. Працівники, які обіймають посади у вказаних відділах на районному чи міському рівні, здебільшого є професіоналами вузької спеціалізації, а отже, не завжди зможуть себе знайти у відповідних службах в ОТГ.

Висновки і пропозиції. Створювати управлінські служби для обслуговування соціальних інфраструктурних об'єктів як юридичних осіб в ОТГ не завжди доцільно. З огляду на те, що в ОТГ об'єднуються лише приблизно п'ять територіальних громад, економічно й організаційно вигідніше делегувати повноваження та фінансування відповідним районним та міським службам, принаймні до повного завершення процесу об'єднання територіальних громад. Також важливо укладати між новоствореними ОТГ договори муніципального співробітництва для раціонального використання як матеріальних, фінансових, так і трудових ресурсів.

Список використаної літератури:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
2. Сайт Мінрегіону України. URL: http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/06/Monitoring_11.06.2018.pdf.
3. Інструменти розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації влади / за заг. ред. В.М. Олуйка. К.: Ваіте, 2017. 432 с.
4. Бюджетний кодекс України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
5. Про співробітництво територіальних громад: закон України від 17 червня 2014 р. № 1508–VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

Свитовый А. М., Митяй О. В., Дяченко Н. И. Организация системы управления и финансирования в объединенных территориальных общинах

В статье исследовано современное состояние системы управления в объединенных территориальных общинах. Определены организационные основы указанной системы управления. Рассмотрены основные источники наполнения местных бюджетов и их затратная часть в контексте развития сельских территорий. Охарактеризована целесообразность создания в объединенных территориальных общинах соответствующих управленческих подразделений. Проанализирована возможность взаимодействия объединенных территориальных общин по улучшению управления регионами.

Ключевые слова: объединенные территориальные общины, система управления, децентрализация, органы местного самоуправления, местные бюджеты.

Svitovyi O., Mityay O., Diachenko M. Organization of the management and financing system in the united territorial communities

The article examines the current state of the management system in the united territorial communities. The organizational foundations of this management system are determined. The main sources of filling local budgets and their cost part in the context of rural development are considered. The expediency of creating appropriate administrative units in the united territorial communities is characterized. The possibility of interaction between the joint territorial communities for improving the management of the regions is analyzed.

Key words: united territorial communities, management system, decentralization, local self-government bodies, local budgets.