

ОСНОВНІ ПРИЧИНИ ГАЛЬМУВАННЯ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В ТЕРНОПІЛЬСЬКІЙ ОБЛАСТІ

MAIN REASONS THWARTING THE DECENTRALIZATION PROCESS IN TERNOPIL REGION

Вікторія ОСТАПЧУК,
аспірант,
Тернопільський національний
економічний університет



Victoriya OSTAPCHUK,
Postgraduate student,
Ternopil National
Economic University

Процес децентралізації в Україні спрямований на створення фінансово незалежних громад, які зможуть самостійно й на належному рівні утримувати відповідну соціальну і фізичну інфраструктуру, тобто дитячі садки і школи, амбулаторії, будинки культури і клуби, дороги тощо. Найбільш болючим питанням для більшості українських сіл є те, що вони переважно є дотаційними і не можуть заробити навіть на утримання сільради. А це у свою чергу позбавляє сільську владу будь-яких стимулів для розвитку.

В Україні в реальному житті утворення територіальних громад у розрізі регіонів відбувається індивідуально. Зокрема, в Тернопільській області місцеві громади виявились не готовими інформаційно та ресурсно утворювати відповідні об'єднання. В окремих селах виявлено значний опір з боку населення стосовно приєднання цих населених пунктів до складу окремих територіальних громад.

Теоретичне підґрунтя процесу децентралізації сформовано відповідною законодавчою базою, серед якої окремо виділимо [2; 3], що встановлюють вимоги до населених пунктів, які мають намір ставати центрами територіальних громад. Разом із тим практично відсутня інформаційна база стосовно результатів об'єднання місцевих громад у розрізі регіонів України. Також мало уваги приділено моніторингу проблем, з якими зустрічаються представники місцевих громад у процесі свого об'єднання.

Мета роботи полягає у виявленні низки проблем, які гальмують перебіг процесу децентралізації державної влади у Тернопільському районі Тернопільської області.

Світовий досвід демонструє, що саме завдяки децентралізації державної влади можна досягнути підвищення якості повсякденного життя мешканців кожного села, селища чи міста [1].

Ефективна модель місцевого самоврядування базується на трьох основних складових – розподілі повноважень, фінансових ресурсів та сфер контролю. Громади насамперед мають бути спроможні взяти на себе широкі повноваження у вирішенні місцевих проблем. Отримавши відповідні економічні інструменти (перш за все податки і збори), вони мають заробити для себе необхідні ресурси.

На сьогодні існує багато пропозицій стосовно формування об'єднаних громад, формування тих чи інших центрів. Звичайно, кожна громада має право бачити свій населений пункт центром об'єднаної громади. Кожна громада має право добровільно приєднатися до того чи іншого утворення.

Безпосередньо порядок добровільного об'єднання територіальних громад, його ініціювання, порядок підготовки проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад визначено Законом

України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [2]. Однак необхідно зазначити, що є багато невирішених нормативно-правових питань, які не дозволяють провести цю реформу швидко, прозоро та зрозуміло для кожного громадянина.

Згідно з Методикою формування спроможних територіальних громад [3], прийнятою Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, на першому етапі формування спроможних (об'єднаних) територіальних громад визначаються центри спроможної територіальної громади. Це місто обласного значення, а також населений пункт – районний центр.

На другому етапі визначається зона доступності населених пунктів до адміністративного центру спроможної (функціональної) територіальної громади, яка становить 20 км (визначаються з урахуванням доступності основних публічних послуг, що надаються на територіях цих громад, зокрема час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги не має перевищувати 30 хвилин).

Відстань може бути збільшено до 25 км, якщо чисельність жителів спроможної територіальної громади в зоні віддаленості більше 20 км складатиме не більш ніж 10% від загальної чисельності жителів цієї громади.

На третьому етапі визначається адміністративний центр із населених пунктів, які розташовані за межами зони доступності. Як правило, це село, селище, яке має краще розвинену інфраструктуру.

Як виняток, у випадках розташування в зоні доступності потенційного адміністративного центру села, селища, міста, яке має відповідні фінансові, інфраструктурні та кадрові ресурси, загальноосвітній навчальний заклад I-III ступеня та кількості дітей шкільного віку – не менше 250 і дошкільного віку – не менше 100, такий населений пункт може бути визначений потенційним адміністративним центром спроможної територіальної громади.

Згідно з першим варіантом «Перспективного плану формування територій громад області», підготовленого Тернопільською обласною державною адміністрацією, на Тернопільщині планувалося створити 30 територіальних громад. Центрами громад мали стати всі 17 райцентрів, міста Копичинці та Хоростків Гусятинського, Скалат Підволочиського, Почаїв Кременецького районів. А також селища Залізці Зборівського, Вишнівець Збарзького, Мельнице-Подільська Борщівського, Товсте Заліщицького, Золотий Потік Буцацького, Микулинці Тербовлянського районів та села Великі Бірки, Байківці й Мишківці Тернопільського районів.

У визначених центрах має бути від 14 до 18 різних служб: відділ освіти, відділ охорони здоров'я, казначейство,

Виявлено основні проблеми реалізації процесу децентралізації в Тернопільській області. На прикладі двох найбільших сіл у 20-кілометровій зоні від обласного центру доведено їхню невідповідність вимогам щодо формування життєздатних громад, неможливість створювати їй розвинути необхідну соціальну та фізичну інфраструктуру.

The basic problems of implementation of the decentralization process in the Ternopil region have been revealed. It has been demonstrated the inability of two largest villages within 20 kilometers from the regional center to form viable communities, to create and develop the necessary social and physical infrastructure.

поліція, центр надання адміністративних послуг, пожежна служба тощо. Адміністративний апарат об'єднаної громади може налічувати близько 120-140 осіб.

З наведеного переліку населених пунктів у семи районах області лише районний центр відповідає нормативним вимогам центрів об'єднаних громад. Однак якщо врахувати, що в Тернопільській області лише три населені пункти – Тернопіль, село Байківці Тернопільського району та село Васильківці Гусятинського району – володіють відповідними бюджетами для створення необхідної інфраструктури, то з проведенням об'єднання вже виникають проблеми.

В області можна виділити два варіанти формування об'єднаних територіальних громад. Практично у всіх районах (окрім Тернопільського) воно пройшло досить швидко, без суттєвих конфліктів. Однак через певний проміжок часу виникли проблеми. Наспів зроблена адміністративна реформа у Тернопільській області, внаслідок якої утворилося рекордні 26 громад, «тріщить по швах». На сьогодні люди залишаються незадоволені штучним об'єднанням їх мега-утворення.

Зокрема, першою назріла проблема з Тербовлянською громадою, яка об'єднала одразу 14 сільських рад. Першим проти об'єднання виступили села Семенів та Підгайчики. Про від'єднання подумує і громада села Ласківці, яким до центру у Тербовлі добиратися майже сорок кілометрів.

Вже сьогодні у Тернопільській області мешканці окремих сіл виявилися не в курсі таких змін. Жителі стверджують, що про реформу дізналися, тільки тоді, коли прийшли на вибори 25 жовтня. Люди виявилися не поінформованими про реформу, в громадах не відбулися громадські слухання. Сільські та селищні голови ухвалили рішення без проведення відповідних консультацій та обговорень з жителями населених пунктів.

Жителі села Дичків Тернопільського району вимагають від керівництва області скасувати рішення про приєднання їхнього села до громади з центром у Великих Гаях. У приміському селі вважають, що голова сільради перевищив свої повноваження, погодившись «здати» село та приєднати до сусіднього населеного пункту.

У Дичкові остерігаються, що у Великих Гаях поділять їхнє майно та землю. Тому селяни виношують плани проведення референдуму про відокремлення від нової громади.

У Тернопільському районі виникла дещо інша ситуація. Тернопіль як місто обласного значення володіє всіма необхідними ресурсами і можливостями стати центром об'єднаної громади. Тому міська рада звернулася з пропозицією до 35 сіл району, які знаходяться в радіусі 20 км, сформувати об'єднану територіальну громаду з центром у Тернополі. Значна частина сіл погодилася з цим. Однак найбільший спротив виник з боку приміських сіл. Більшість з них (Байківці, Біла, Велика Березовиця, Великі Бірки, Великі Гаї, Великий Глибочок, Острів, Почапінці) заявили про бажання самим стати центрами громад. Усі ці села мають значні бюджети (це риса багатьох сіл біля обласних центрів), значно кращу інфраструктуру порівняно з іншими віддаленими селами. Однак жодне з них не відповідає вимогам Закону та Методичних рекомендацій. У табл. наведено дані щодо відповідності вимогам зазначеного Закону інфраструктури двох новостворених територіальних громад Тернопільського району, що знаходяться у безпосередній близькості до міста Тернопіль.

Розрахунок потреби коштів на утримання необхідної освітньої мережі та мережі закладів охорони здоров'я вказує не можливість забезпечення надання мешканцям громади належних послуг. Так, Великогаївській громаді необхідні кошти в сумі 17406,5 тис. грн. при очікуваному обсязі доходів бюджету в сумі 13121,7 тис. грн. У тому числі цій громаді потрібні кошти на утримання закладів освіти в рік в обсязі 15618,7 тис. грн. Утримання лікувальних закладів з розрахунку 30 ліжок-місць та нормативу фінансового забезпечення перебування 1 хворого в розмірі

Таблиця. Аналіз відповідності вимогам чинного законодавства України показників розвитку новостворених громад у Тернопільському районі

Найменування показника	Норматив	Значення Байківцевої громади	Значення Великогаївської громади
1. Чисельність населення станом на 1 січня 2015 року, у тому числі дітей: дошкільного віку шкільного віку	100 250	5614 380 623	11187 748 1318
2. Віддаленість від центру громади	Максимальна відстань – 20 км	Дотримано	с. Прошова знаходиться за 21 км
3. Обсяг доходів (розрахунковий) спроможної територіальної громади, тис. гривень Наявність бюджетотворюючих підприємств громади	Достатній для забезпечення функціонування громади	20092,1 7	13121,7 4
4. Площа території спроможної територіальної громади, км ²	–	86,2	142,0
5. Забезпеченість загальноосвітнім навчальним закладом I-III ступеня, лікарнею, станцією швидкої допомоги	+ + +	– ¹ – ³ –	– ² 1 –
6. Наявність приміщень для розміщення державних органів, установ, що здійснюють повноваження, а саме:			
– фінансове управління;	Так	Ні	Ні
– відділ комунальної власності та земельних відносин;	Так	Ні	Ні
– сектор з юридичних питань;	Так	Ні	Ні
– відділ житлово-комунального господарства, благоустрою, охорони навколишнього природного середовища та інфраструктури;	Так	Ні	Ні
– відділ економічного розвитку, торгівлі та інвестицій;	Так	Ні	Ні
– відділ містобудування, архітектури та капітального будівництва;	Так	Ні	Ні
– служба містобудівного кадастру;	Так	Ні	Ні
– загальний відділ;	Так	Ні	Ні
– центр надання адміністративних послуг;	Так	Ні	Ні
– сектор з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення і територій;	Так	Ні	Ні
– архівний відділ;	Так	Ні	Ні
– відділ освіти, молоді та спорту;	Так	Ні	Ні
– відділ культури, туризму та з питань діяльності засобів масової інформації;	Так	Ні	Ні
– управління соціального політики тощо.	Так	Ні	Ні

¹ – найближча школа розташована в селі Лозова на відстані 9 км від центру громади;

² – найближчі школи розташовані у селі в Дичків на відстані 11 км від центру громади та Грабівцях на відстані 12 км від центру громади;

³ – найближча лікарня розташована у селі Баворів на відстані 14 км від центру громади.

Джерело: складено автором за матеріалами управління економіки Тернопільської міської ради.

645,0 грн. обійдеться на рік в 232,0 тис. грн. Також потрібно врахувати кошти на утримання апарату органів місцевого самоврядування (21 структурний підрозділ із 63 особами при середньомісячній заробітній платі 2058,0 грн.), тобто ще 1555,8 тис. грн.

Також потрібні кошти на придбання шкільних автобусів, оскільки найближча школа розташована в селі Дичків на відстані 11 км від центру громади, а інша – у Грабівцях на відстані 12 км від центру громади. Найближчий пункт швидкої медичної допомоги (лікарня) знаходиться в с. Баворів на відстані 14 км. Крім цього, потрібні мінімум дві пожежні машини, машини для патрулювання території і відповідна інфраструктура (гаражі, майстерні тощо).

Однозначно, що таких коштів у розпорядженні новоствореної громади немає. Іншою проблемою є відсутність на місцях потрібних кадрів, здатних здійснювати надання адміністративних послуг населенню.

Невідповідність створених громад вимогам чинного законодавства, недостатні фінансові ресурси вказують на неможливість створення ефективної громади та забезпечити надання населенню якісних послуг.

Разом із тим зазначимо, що, незважаючи на відсутність потрібної інфраструктури, жоден сільський голова та жодна громада не виявили бажання йти на компроміс, переговори, поступки.

Основними перешкодами на шляху формування спроможної територіальної громади можна вважати такі:

1. Відсутність достатнього бюджету та розвинутої інфраструктури. Фактично лише Тернопіль володіє всією необхідною інфраструктурою та належним бюджетом. Всі інші населені пункти навіть якщо й володіють необхідною інфраструктурою, то не мають такого бюджету, щоб поділитися ним з 5 чи 10 біднішими населеними пунктами.

2. Жителі сіл бояться, що їхні села зникнуть з карти і зіллються з містом. Кожне село і надалі залишиться селом – ніхто його не буде приєднувати до міста. Спільне завдання – розробити межі сіл та сформувати генеральний план.

3. У селах закриють школи та заклади охорони здоров'я. На школи та заклади охорони здоров'я й надалі надаватиметься державна субсидія. Тому їх ніхто закривати не буде. Однак діяльність сфери освіти та охорони здоров'я потрібно суттєво посилювати та дофінансовувати з місцевих бюджетів.

4. Жителі сіл побоюються, що зростуть тарифи на комунальні послуги. Тарифи на комунальні послуги у містах і селах на сьогодні є однаковими. У більшості випадків вони встановлюються державою. Тому місто не може їх збільшувати чи корегувати.

5. Жителі сіл побоюються, що зростуть податки. Пояснюється це тим, що податки на нерухомість у більшості сіл становлять від 0% до 0,1%. У місті ж такий податок досягає 1%. Також певні платежі від ведення підприємницької діяльності (наприклад, ліцензії на торгівлю алкоголем) у селах є суттєво меншими. Тобто тут може виникнути проблема. Однак питання потрібно вирішувати на основі прийняття відповідних рішень виконавчого комітету.

6. Села втратять змогу розпоряджатися своїми земельними угіддями та майном. Люди побоюються, що після об'єднання місто забере їхнє майно та землі під забудову, цвинтар чи сміттєпереробний завод. Ці питання теж вирішуються прийняттям відповідних рішень. Кожне село чи громада і надалі розпоряджатимуться своїми земельними угіддями (ділянками). Місто може сприяти залученню інвесторів на вільні земельні ділянки.

7. Староста та 1-2 депутати не зможуть успішно представляти інтереси сільської громади в об'єднаному утворенні. Якщо вони будуть пасивними – то це цілком реально.

8. У більшості сіл не вистачить кваліфікованих кадрів для надання якісних послуг.

9. У більшості сіл не вистачить необхідних приміщень, транспорту тощо.

10. Надмірний гонор окремих посадовців сільських рад, нездатність та небажання йти на компроміс.

Отже, основними причинами проблем, що виникли, можна назвати дві основні:

На рівні Тернопільської області не було проведено належної інформаційної кампанії та роз'яснювальної роботи серед населення стосовно особливостей та переваг процесу децентралізації в Україні.

Напередодні формування територіальних громад у Тернопільській області не було проведено експертної оцінки на спроможність окремих населених пунктів області формувати ці громади та забезпечувати їх життєдіяльність.

У результаті можна стверджувати, що сформовані громади в подальшому буде потрібно переформувувати і починати вже сьогодні шукати необхідні важелі для цього.

ВИСНОВКИ

Реалізація процесу децентралізації в Тернопільській області в цілому і в Тернопільському районі зокрема вимагає розробки комплексної інформаційно-роз'яснювальної програми, спрямованої на покращення стосунків між обласним містом і населеними пунктами, що знаходяться в межах 20-кілометрової зони. Важливо налагодити переговорний процес із тим, щоб дотриматись балансу інтересів між всіма учасниками територіальної громади із центром у Тернополі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гройсман В. Навіщо нам децентралізація? [Електронний документ] / В. Гройсман // Електронне видання «Українська Правда». – 22.06.2015. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2015/06/22/7072007>.
2. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України [№157-19 від 05.09.2015, підстава 676-19] [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
3. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів [№214-2015-п від 16.09.2015, підстава 695-2015-п] [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.

REFERENCES

1. Hroysman V. Navishcho nam detsentralizatsiya? [Why do we need decentralization?]. *Ukrayins'ka Pravda*, 22.06.2015. Available at: <http://www.pravda.com.ua/articles/2015/06/22/7072007> [in Ukrainian].
2. On a voluntary association of communities: The Law of Ukraine no. 157-19 of 05.09.2015. Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19> [in Ukrainian].
3. On approval of the method of forming capable territorial communities: The Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine no. 214-2015-p of 09.16.2015. Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> [in Ukrainian].

Український журнал «ЕКОНОМІСТ» з 2011 року представлений у міжнародній економічній наукометричній базі RePEc. У зв'язку з розширенням розміщення публікацій в RePEc з 2013 року змінюються вимоги до змісту статей. Уважно слідкуйте за інформацією в наступних номерах журналу і на сайті <http://ua-ekonomist.com>