

7. Матеріали центра соціальних експертиз при Інституте соціології Національної академії наук України [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

[http://csep.org.ua/rus/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=36&Itemid=67\\_](http://csep.org.ua/rus/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=36&Itemid=67_)

8. Місцеве самоврядування в Україні : Сучасний стан та основні напрями модернізації : наукова доповідь / За заг. ред. доктора наук з державного управління, проф. Ю. В. Ковбасюка, 2014. – С. 61–65.

9. Ткачук А. Ф. Державна регіональна політика в Україні : від декларацій до регіонального розвитку / А. Ф. Ткачук / Дзеркало тижня. – 2013. – 8 листопада [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

[http://gazeta.dt.ua/internal/derzhavna-regionalna-politika-v-ukrayini-vid-deklaraciy-do-regionalnogo-rozvitku\\_.html](http://gazeta.dt.ua/internal/derzhavna-regionalna-politika-v-ukrayini-vid-deklaraciy-do-regionalnogo-rozvitku_.html).

*Донченко Костянтин Анатолійович, аспірант,  
Київський національний університет будівництва і архітектури,  
АЦ «Бюро економічних та соціальних досліджень» (Полтава)*  
**ДО ПИТАННЯ ПРО ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЮ  
У ПОЛТАВСЬКІЙ ОБЛАСТІ**

З 1990-х рр. в Україні сформувалася система регіонального управління, що включала в себе місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. На кожному рівні адміністративно-територіальної одиниці існували свої органи управління: на первинному рівні сіл, селищ, міст – відповідні місцеві ради, яким делегувалися повноваження органів виконавчої влади, та їх виконавчі комітети, на районному та обласному рівні – районні та обласні державні адміністрації та відповідні ради. Останні делегували виконання управлінських повноважень місцевим державним адміністраціям.

Питання про децентралізацію неодноразово обговорювалося у політичному дискурсі. Причиною повернення до цього питання у 2014–2016 рр. став пошук нових управлінських рішень в умовах скорочення обсягу наявних у держави ресурсів, необхідність передачі управління соціально-економічним розвитком на місцевий рівень сіл, селищ, міст.

Децентралізацію та проблеми її впровадження досліджували А. Береза, В. Борденюк, А. Гавриленко, М. Іжа, І. Курас, І. Кресіна, Л. Лозовська, О. Макаренко, В. Малиновський, Є. Перегуда, С. Римаренко, А. Ткачук, П. Трачук, Т. Татаренко, М. Харитончук, О. Євтушенко.

Процес децентралізації в Україні проходить на фоні зіткнення двох протилежних тенденцій: власне передання повноважень на місця та посилення ролі невеликих громад та конфлікту на Донбасі. Перед центральною владою стоїть завдання провести реформу, не розваливши країни.

Спроби проведення реформи на місцевому рівні неодноразово актуалізовувалися урядами: у 2005 р. була створена посада віце-прем'єра (яку

обійняв Р. Безсмертний) для вирішення питання реформування; у 2011–2013 рр. анонсувалося проведення адміністративно-територіальної реформи, не виключалася й можливість укрупнення областей (наприклад, Полтавську область пропонувалося об'єднати з Сумською та Харківською) та скорочення кількості працівників місцевих державних адміністрацій.

У суспільному дискурсі 2014–2015 рр. обговорювалися різні варіанти децентралізації. Згідно з однією з пропозицій, передбачалося укрупнення районів. У Полтавській області з 25 районів пропонували створити чотири: Лубенський, Миргородський, Полтавський та Кременчуцький [1]. Об'єднання проходило б навколо великих міст. Проект було прийнято серйозно багатьма представниками влади. У Полтавській обласній раді депутатом О. Масенком (КПУ) у зв'язку з цими пропозиціями було запропоновано поставити до порядку денного звернення до центральних органів влади не проводити адмінреформу, що було відхилено радою [2].

5 лютого 2015 р. було прийнято Закон № 157 «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який регулює відносини у процесі об'єднання громад [3]. Кабінетом Міністрів на виконання Закону було ухвалено Методику формування спроможних територіальних громад [4].

Закон вводив поняття «перспективний план формування територій громад області». Фінансова підтримка у вигляді субвенцій на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад згідно з планом соціально-економічного розвитку територіальної громади мала надаватися у разі, якщо її межі повністю відповідають межам, визначеним перспективним планом формування територій громад області.

Необхідність створення перспективного плану пояснювалося можливістю впливу центрального керівництва на процес реформи. У разі необхідності документ на центральному рівні міг бути корегований [6].

Регіональна робоча група з підготовки перспективного плану формування територій громад Полтавської області була утворена у квітні 2015 р. [7] До складу групи було включено голову ОДА та його першого заступника, голову облради, керівника апарату ОДА, керівників ряду структурних підрозділів ОДА та їх заступників, керівників місцевих органів центральних органів виконавчої влади, Комсомольського та Миргородського міських голів (відповідно голову Полтавського регіонального відділення Асоціації міст України та члена правління Асоціації міст України), Омельницького сільського голову (голова Полтавського регіонального відділення Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад), науковців, представників громадських рад при ОДА та облradі.

Райдержадміністрації були залучені облдержадміністрацією до формування перспективного плану. Зокрема, листом від 20 травня 2015 р. перший заступник голови ОДА А. Пісоцький направив головам РДА візуалізацію майбутніх об'єднаних громад [8].

Вже 25 травня на розширеному засіданні робочої групи з підготовки перспективного плану формування територій громад Полтавської області відбулося представлення районами перспективного плану територіального

устрою, який був погоджений із сільськими головами, представниками громадськості, депутатським корпусом. РДА повинні були забезпечити в районах висвітлення теми реформування із наведенням конкретних прикладів по кожній території та відповідними фінансовими розрахунками і економічними обґрунтуваннями [9].

Перший варіант перспективного плану було винесено на розгляд Полтавської обласної ради 3 червня 2015 р. Проект перспективного плану передбачав створення 76 територіальних громад на базі існуючих 524 сільських, селищних, та міських рад області. На базі 10 районів планувалося створити по одній об'єднаній громаді (у межах району), до якої увійшли б усі громади району. В інших районах планувалося створення від двох до дев'яти громад.

При представленні перспективного плану виявилось, що не було враховано низку пропозицій громад. Думка Опішнянської селищної ради виділитися з Зінківського району не була представлена у плані. Робоча група з реформування у районі висловилися за збереження району як адміністративно-територіальної одиниці та неприпустимість проведення адміністративно-територіальної реформи у вигляді, який запропоновано Полтавською ОДА.

Невдоволення пропонованим перспективним планом мало дві основні причини: неврахування інтересів окремих громад при підготовці планів у районах та необхідність добровільності при об'єднанні громад. Наприклад, фракція «Батьківщини» у обласній раді погодилася підтримати перспективний план за умови добровільності та громадського обговорення, наявності рішень сесій рад відповідно перспективних планів.

Президія Полтавської обласної ради запропонувала взяти за основу перспективний план, доопрацювавши в громадах, за що проголосувало 67 депутатів з 70 присутніх. Було прийнято компромісне рішення, яке дозволяло врахувати пропозиції окремих громад та, дещо переробивши план, прийняти його.

На другому засіданні позачергової сесії облради 18 червня 2015 року проголосувала за перспективний план зі змінами, внесеними ОДА. У новому перспективному плані передбачалося створення 59 об'єднаних громад. Окремим списком були представлені громади, що не долучилися до об'єднання – всього таких громад виявилось 211. А вже на наступній позачерговій сесії 13 серпня 2015 року до плану були внесені зміни. 4 вересня Верховна Рада України приймає Закон № 676, який виключає необхідність прийняття рішень про вибори обласними радами. У разі прийняття рішення про об'єднання та його підтримки на місцевому референдумі голова громади звертається до ОДА з пропозицією звернутися до ЦВК для прийняття рішення про призначення перших виборів. ОДА протягом 10 днів, у разі відповідності рішень про добровільне об'єднання територіальних громад встановленим вимогам, звертається до ЦВК для прийняття рішення про призначення перших виборів [10].

23 вересня Кабінет Міністрів України затвердив перспективний план Полтавської області [11]. Документ відрізнявся від розробленого Полтавською ОДА та прийнятого обласною радою – замість 59 громад уряд залишив 36, укрупнивши, таким чином, майже в два рази громади. А 4 грудня 2015 р. до розпорядження було внесено нові зміни, якими кількість об'єднаних громад у Полтавській області збільшувалася до 45 (зміни відбулися і в планах інших областей) [12].

11 серпня 2016 р. Полтавська обласна рада схвалила нову редакцію перспективного плану у зв'язку з необхідністю внесення численних змін до попередньої редакції, а 29 вересня на 10 сесії внесено зміни. Згідно з новою редакцією, створюється 58 об'єднаних територіальних громад. Редакція перспективного плану була направлена Полтавською ОДА на затвердження Кабінету Міністрів, станом на листопад 2016 р. зміни до розпорядження не були внесені.

Станом на листопад 2016 р., у Полтавській області створено 23 об'єднані територіальні громади, вибори проведено у 14. У жовтні минулого року відбулись перші вибори у 12 з них, а навесні 2016 р. – ще у двох громадах. Крім того, у грудні 2016 р. у чотирьох громадах відбудуться вибори голів та депутатів об'єднаних громад.

Причинами, які гальмують об'єднання громад, є, зокрема, спротив новостворених об'єднаних громад проти приєднання до них нових населених пунктів. Необхідність проведення нових виборів, особливо у великих громадах, є політичною підставою для нерозширення ОТГ. Також на заваді виступає законодавство, яке містить обмеження щодо об'єднання. У Полтавській області ЦВК було відмовлено у проведенні виборів у трьох громадах через розташування населених пунктів на території суміжних адміністративно-територіальних одиниць. Внесення змін до адміністративно-територіального устрою є компетенцією Верховної Ради України.

Зміни у перспективний план також вносяться з ініціативи громад, які самостійно домовляються про об'єднання поза сформованими планами. У разі їх невідповідності перспективному плану такі громади не отримують субвенцію на розвиток інфраструктури. В той же час примушувати громади об'єднуватися в рамках лише первісно затвердженого перспективного плану є політично недоцільним для місцевих органів виконавчої влади, оскільки загрожує конфліктом з місцевими громадами та необхідністю використання імперативних методів в умовах обмеженості ресурсів впливу на громади.

Таким чином, перспективний план формування територій громад області є інструментом прискорення процесу децентралізації. Розуміючи необхідність проведення реформи, центральна влада не покладалася на бажання громад до об'єднання. Водночас він є інструментом контролю за проведенням реформи децентралізації, який має завдяки фінансовому стимулюванню громад залишати керуючу роль місцевих органів виконавчої влади та центральної влади. Об'єднані територіальні громади, сформовані поза перспективним планом, не отримували державної підтримки – субвенції на розвиток

інфраструктури. Остаточне затвердження перспективного плану відбувалося на рівні уряду. При цьому варіант уряду відрізнявся від пропонованого варіанту ОДА та обласної ради. Тим не менш перспективний план не має незмінного характеру та змінюється під впливом поточної соціально-політичної ситуації.

#### **Список використаних джерел**

1. Як розділять Полтавську область [Електронний ресурс] / Інтернет-видання «Полтавщина». – Режим доступу :  
<http://poltava.to/news/30617>.
2. Депутати не прийняли пропозицію щодо відтермінування адмінреформи на Полтавщині [Електронний ресурс] / Інтернет-видання «Полтавщина». – Режим доступу :  
<http://poltava.to/news/32708>.
3. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу :  
<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-viii>.
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 08.04.2015 р. № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :  
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п>.
5. Полтавська область [Електронний ресурс] / Децентралізація влади. – Режим доступу :  
<http://decentralization.gov.ua/region/item/id/16>
6. Кабмін розпорядився перевести 24 об'єднані громади на прямі відносини з держбюджетом [Електронний ресурс] / Телеканал «112». – Режим доступу :  
<http://ua.112.ua/suspilstvo/kabmin-rozporiadyvsia-perevesty-24-obiednani-hromady-na-priami-vidnosyny-z-derzhbiudzheto-273168.html>.
7. Розпорядження голови Полтавської ОДА В. Головка «Про регіональну робочу групу з підготовки перспективного плану формування територій громад Полтавської області» від 10.04.2015 р. № 174 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :  
<http://www.adm-pl.gov.ua/docs/pro-regionalnu-robochu-grupu-z-pidgotovki-perspektivnogo-planu-formuvannya-teritoriy-gromad-pol>.
8. Архів Костянтина Донченка. – Ф2. Місцеве самоврядування та місцеві органи виконавчої влади на Полтавщині. – Опис 1. – Спр. 1. Полтавська обласна державна адміністрація. Лист від 20.05.2015 №01-65/1464.
9. Акцент на консультації з громадами [Електронний ресурс] / Офіційний веб-портал Полтавської обласної державної адміністрації. – Режим доступу :  
<http://www.adm-pl.gov.ua/news/akcent-na-konsultaciyi-z-gromadami>.
10. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 04.09.2015 р. № 676-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу :  
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/676-19>.

11. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження перспективного плану формування територій громад Полтавської області» від 23.09.2015 р. № 994-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248516150>.

12. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України» від 04.12.2015 р. № 1281-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1281-2015-p/paran7#n7>.

*Климков Іван Ілліч, аспірант*

*ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна академія управління персоналом»*

### **ДЕМОКРАТІЯ НА МІСЦЯХ:**

### **ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ VS ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ**

На сучасному етапі демократичної розбудови України особливого значення набувають питання вироблення нових підходів у регулюванні суспільних процесів, де виняткова роль належить місцевому самоврядуванню. Цілком очевидним є той факт, що рівень його розвитку є важливим елементом політичних змін, одним із основних критеріїв демократичності політичного режиму, а також умовою економічного і соціального розвитку суспільства.

Свідченням цього виступає досвід країн розвинутих демократій, у яких демократичні перетворення в напрямку побудови правової, соціальної та економічно розвиненої держави здійснювалися за відсутності командно-адміністративної системи з централізованими методами керівництва. Тому процеси загальних демократичних трансформацій закономірним чином повинні супроводжуватися розвитком місцевого самоврядування. Його успішне реформування можливе лише за умови системного підходу, заснованого на розумінні місця і ролі цього інституту в політичній системі, урахування всього комплексу політичних, економічних, правових, соціальних, організаційних та інших факторів, що впливають на його розбудову, а відтак і на добробут держави та її громадян.

Визначальним для України в зазначеному контексті виступає досвід Республіки Польща (РП), країни, що успішно та динамічно здійснила реформу місцевого самоврядування, і яка, за експертними оцінками спеціалістів Ради Європи, є взірцем таких перетворень у Центрально-Східній Європі. Запроваджений у цій державі устрій демонструє раціональність розподілу владних повноважень та компетенції між рівнями місцевого самоврядування.

Щодо порівняльної характеристики механізму державної влади Республіка Польща та Україна дуже близькі та схожі не тільки географічно та економічно, а й політично та ментально:

- географічно розташовані в центрі Європи, мають спільний кордон, спільних сусідів, вихід до моря, досить велику державну територію, схожий