

ЩОРІЧНИЙ ВСЕУКРАЇНСЬКИЙ КОНКУРС «КРАЩИЙ ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ»

Творча робота учасника третього туру
щорічного Всеукраїнського конкурсу
«Кращий державний службовець»
на тему:
«Децентралізація як основа успішних
трансформаційних перетворень на прикладі
Херсонської області»

Мазур Артем Олександрович

прізвище, ім'я, по батькові учасника

апарат Херсонської облдержадміністрації

місце роботи

головний спеціаліст організаційного відділу

носада

_____ 2017р.
дата виконання

підпис учасника

2017 рік

Зміст

	ВСТУП	3
Розділ 1	ДИНАМІКА УТВОРЕННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ХЕРСОНСЬКОЇ ОБЛАСТІ (2015, 2016, 2017 РОКИ)	5
Розділ 2	ЦІЛІ ТА ПЛАНИ АСКАНІЯ-НОВА ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ	7
Розділ 3	ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ХЕРСОНСЬКОЇ ОБЛАСТІ ЗА 2016 – 2017 РОКИ	9
Розділ 4	СТАН ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У 2017 РОЦІ	10
Розділ 5	ВЗАЄМОДІЯ З ВІДОКРЕМЛЕНИМ ПІДРОЗДІЛОМ ЦЕНТРУ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ІНШИМИ ПРОЕКТАМИ	12
Розділ 6	ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ТА ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ШЛЯХІВ ЇХ ВИРІШЕННЯ	14
	СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	16
	ДОДАТКИ	17

ВСТУП

Вивчаючи та аналізуючи стан соціально-економічного розвитку в Україні, зокрема в Херсонській області, стало зрозумілим, що нашій державі необхідні нові напрямки розвитку державної та регіональної політики.

Розуміючи, що становище, в якому перебуває населення в українському селі, а це понад 11 тис. сільських та селищних рад, є критичним і потребує термінового розв'язання проблем, що накопичувались за останні роки, 17 червня 2014 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про співробітництво територіальних громад». Цей Закон став першим кроком до об'єднання громад, поштовхом до закладання основ децентралізації влади, набуття самостійності територіальних сільських громад та формування нових поглядів на перспективний розвиток своїх територій.

Однією з головних подій стало прийняття 05 лютого 2015 року Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», з якого фактично і почався процес децентралізації в Україні, що передбачає впровадження кардинальних реформ місцевого самоврядування.

Актуальність дослідження полягає в тому, що територіальні громади відіграватимуть ключову роль у соціально-економічному розвитку країни. Тому реформа місцевого самоврядування повинна проводитися виважено та послідовно і тільки на добровільних засадах, керуючись спільними інтересами та економічною зацікавленістю громадян.

Метою дослідження є всебічне вивчення та аналіз проведення децентралізації в Херсонській області, перспективи та розвиток подальшого ходу реформ, реалізація державної політики у сфері економіки, підтримка сільського господарства як основи розвитку українського села та країни в цілому.

Першими кроками до проведення адміністративно-територіальної реформи є:

- створення розвинутої інфраструктури;
- якісні адміністративні, медичні, освітні та інші послуги сільському населенню;
- матеріально-технічна база;
- розбудова аграрного сектору;
- забезпечення та реалізація прав об'єднаних громад у земельних та майнових відносинах.

Громади, які вже об'єдналися, відчули перші позитивні наслідки реформи. Разом з тим, ще варто налагодити управління громадами, провести роботу з населенням та оптимізувати надання послуг. Перші об'єднані громади мають, насамперед, власним прикладом спонукати до об'єднання інші громади.

1. ДИНАМІКА УТВОРЕННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ХЕРСОНСЬКОЇ ОБЛАСТІ (2015, 2016, 2017 РОКИ)

Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» протягом останніх трьох років на Херсонщині утворено 14 об'єднаних територіальних громад у таких районах області: Білозерському, Високопільському, Голопристанському, Горностаївському, Каланчацькому, Каховському, Олешківському, Чаплинському.

У 2015 році створено першу об'єднану територіальну громаду області — Кочубеївську сільську Високопільського району. Ця ОТГ утворилася внаслідок об'єднання 4 місцевих рад (14 населених пунктів). Площа громади склала 206 км² (0,7% від площі області), а чисельність населення — 3,2 тис. осіб (0,3% від загальної чисельності населення області) (додаток 1).

Сприяння держави та об'єднані зусилля усіх гілок влади дозволили громаді втілити в реальність проекти, спрямовані на розбудову місцевої інфраструктури, благоустрою території громади та підвищення якості надання адміністративних послуг.

На 2016 рік бюджетом Кочубеївської ОТГ було отримано з державного бюджету освітню субвенцію у сумі 4,1 млн грн, медичну субвенцію — 1,9 млн грн та субвенцію на формування інфраструктури — 4,6 млн грн. Крім цього, ОТГ отримала 0,8 млн грн інших субвенцій та 1,4 млн грн з Державного фонду регіонального розвитку на реалізацію інвестиційних проектів [2]. Зазначені кошти спрямовано громадою на:

- спорудження підвідного водопроводу;
- капітальний ремонт фельдшерських пунктів та амбулаторій;
- відновлення та ремонт доріг;
- закупівлю та модернізацію спеціальної техніки для комунального підприємства;

- відновлення вуличного освітлення.

Бюджет громади було сформовано з базовою дотацією з державного бюджету в сумі 0,7 млн грн.

За 2016 рік фактичні надходження доходів загального фонду місцевого бюджету Кочубеївської ОТГ (з трансфертами з державного бюджету) склали 16,7 млн грн, що більше ніж у 7 разів у порівнянні з надходженнями 2015 року [2].

У результаті утворення територіальної об'єднаної громади відбулось зростання обсягу власних доходів місцевого бюджету більше ніж у 2,5 разу (на 3,4 млн грн) порівняно з 2015 роком (з 2,3 млн грн до 5,7 млн грн). Основним джерелом наповнення бюджету є податок на доходи фізичних осіб — 2,4 млн грн. Наступний за вагомістю — єдиний податок 1,7 млн грн (додаток 2).

Бюджетом Кочубеївської ОТГ за 2016 рік перевиконано плановий показник доходів загального фонду на 38% (додаток 3).

Порівняно з 2015 роком власні доходи бюджету на 1 жителя громади збільшилися на 1091 грн (з 716 грн до 1807 грн) (додаток 4).

Штатна чисельність працівників виконкому (службовців) ОТГ складається із 32 осіб. Виходячи з розрахунку чисельності населення громади (станом на 01 січня 2016 року) та чисельності службовців, навантаження на 1 службовця з надання послуг населенню в ОТГ складає 99 осіб. Питома вага видатків на утримання службовців у фінансовому ресурсі ОТГ (без урахування субвенцій) — 29% (додаток 5).

У 2016 році створено 11 об'єднаних територіальних громад, а саме: Музиківську сільську (Білозерський район), Асканія-Нова і Чаплинську селищні та Хрестівську і Присиваську сільські (Чаплинський район), Каланчацьку селищну і Мирненську сільську (Каланчацький район), Зеленопідську і Тавричанську сільські (Каховський район), Гладківську сільську (Голопристанський район), Великокопанівську сільську (Олешківський район).

У 2017 році створено 2 ОТГ — Горностаївську та Виноградівську

Олешківського району.

Об'єднання громад на сьогодні охопило близько 16% населення, а площа земель громад, які об'єдналися і розпочали процедуру об'єднання, становить понад ніж 21,5% від загальної площі області.

У межах наданих повноважень обласною державною адміністрацією, в ході розгляду звернень органів місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів та громадян, надаються докладні роз'яснення з питань застосування законодавства щодо добровільного об'єднання громад.

2. ЦІЛІ ТА ПЛАНИ АСКАНІЯ-НОВА ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

За темпами децентралізації Херсонська область посідає 9 місце в державі. З тими громадами, які ще не визначились, залюбки діляться власним досвідом вже створені громади. Завдяки регіональному відділенню Асоціації міст України під назвою «Нові громади: взаємодія та співпраця» журналістам був організований тур до об'єднаних громад Чаплинського району для ознайомлення з «першопроходцями».

Зупинимось детальніше на Асканія-Нова об'єднаній територіальній громаді. Вона утворилася в липні 2016 року при об'єднанні таких рад: Асканія-Нова селищної ради та Маркеєвської сільської ради.

Близько 5,5 тисяч мешканців налічує ОТГ та об'єднує 6 населених пунктів.

На території громади працюють амбулаторія та станція швидкої допомоги, 4 ФАПи, 2 школи, 2 школи-садочки, 2 дитсадки.

«Доленосне рішення прийняло населення нашої громади — ми ОТГ. Це не тільки право, а й відповідальність за прийняття рішень, які покращать людей життя. Вже маємо перші результати: здійснено реконструкцію у відділенні

невідкладної медичної допомоги та амбулаторії; в амбулаторії, школі смт Асканія-Нова, Асканійському дитячому ясла-садку встановлено опалювальні котли, які працюють на різних видах палива. Крім цього, в навчально-виховному комплексі Асканія-Нова обладнано сучасний логопедичний кабінет. Встановлено загалом півтори сотні індивідуальних ліхтарів вуличного освітлення в усіх населених пунктах громади», — розповідає голова ОТГ Віталій Свінцицький [3].

Голова громади Віталій Каземирович навів такі дані: бюджет громади після об'єднання склав 33 млн грн, з них 23 млн грн. — субвенція з держбюджету, в тому числі на формування інфраструктури, а також 10 млн грн. власних коштів. Ще два роки тому власний бюджет Асканії-Нової був близько 2,5 млн грн.

«Значна частина інфраструктурних коштів використано на модернізацію комунальної техніки, продовження робіт з освітлення та на відновлення доріг. Не лише в центрі, а й між населеними пунктами і в менших селах (Іллінка, Молочне, Новий Етап) ремонтують дороги. Треба розподіляти кошти рівномірно, аби всі мали змогу відчувати плюси від розбудови», — наголошує голова громади [3].

Саме на туризм робить головну ставку громада Асканії-Нової щодо свого розвитку. У видатному біосферному заповіднику «Асканія-Нова» щороку гостюють тисячі туристів. З початку 2017 року їх було майже 30 тисяч, однак завдання для місцевої влади — не тільки залучати їх, а й утримати на кілька днів, щоб туристи мали змогу відпочити, помилуватися краєвидами та набратися життєдайної енергії. Все це, в свою чергу, допоможе наповнити місцевий бюджет додатковими надходженнями.

Голова громади з повсякденних проблем виділяє кадрові: «Нам треба залучати енергійних, ініціативних людей, тому звертаюся із закликом до депутатів більше працювати з населенням. Зараз громаді вкрай потрібен гарний сімейний лікар, але вмотивувати молодого спеціаліста приїхати працювати у селище з міста буде досить складно» [3].

Загалом у молодій громаді далекосяжні, великі плани.

3. ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ХЕРСОНСЬКОЇ ОБЛАСТІ ЗА 2016 – 2017 РОКИ

У 2016 році завдяки фінансовій децентралізації було виділено кошти в сумі 1,1 млн грн на відновлення котельні, а також модернізацію теплотраси комунальної установи «Каїрський психоневрологічний будинок-інтернат». Також на суму 700 тис. грн реконструйовано систему теплопостачання та котельню Сиваської спеціальної загальноосвітньої школи-інтернату (Новотроїцький район, смт Сиваське).

Для Херсонської обласної дитячої клінічної лікарні на суму 8,7 млн грн придбано медичне обладнання. Для обласної клінічної лікарні встановлено ангиограф на суму 4 млн грн.

На реконструкцію міжнародного аеропорту «Херсон» виділено 6,9 млн грн.

У результаті фінансової децентралізації Херсонська область у 2017 році додатково отримала 391 млн грн. Місцеві бюджети вже отримали 1% надходжень у вигляді податків та зборів, зокрема об'єднані територіальні громади у 2017 році — 52,2 млн грн, а доходи збільшились у 2,7 разу.

Завдяки цьому в поточному році на реконструкцію 72-квартирного житлового будинку в смт Чаплинка Чаплинського району виділено кошти в сумі 12 млн грн.

У 2017 році на поточний ремонт та утримання доріг області виділено 18,9 млн грн, з них 16,8 млн грн на поточний ремонт автомобільної дороги Берислав — Мар'янське.

9 млн грн виділено на утилізацію не придатних до використання засобів захисту рослин, 2 млн грн — на реконструкцію Херсонського обласного академічного музично-драматичного театру ім. Миколи Куліша.

4. СТАН ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У 2017 РОЦІ

Станом на 01 серпня поточного року обласною державною адміністрацією направлено 7 звернень до Центральної виборчої комісії стосовно призначення перших місцевих виборів депутатів та відповідних голів сільських, селищних, міських рад (Костянтинівської сільської Горностаївського району, Бехтерської та Чулаківської сільських Голопристанського району, Іванівської селищної Іванівського району, Любимівської селищної Каховського району, Борозенської сільської Великоолександрівського району, Таврійської міської ради міста Нова Каховка).

3 ОТГ отримали позитивні висновки обласної державної адміністрації про відповідність проектів рішень законам України та Конституції (Білозерська, Високопільська селищні та Станіславська сільська Білозерського району).

На опрацюванні в обласній державній адміністрації знаходиться звернення Ювілейної сільської ради Олешківського району стосовно надання висновку на відповідність Конституції та законів України.

У 2016 році 3 ОТГ отримали позитивні висновки обласної державної адміністрації про відповідність проектів рішень Конституції та законам України, але не прийняли остаточних рішень щодо об'єднання (Чорнянська сільська Каховського району, Рубанівська сільська Великолепетиського району, Новомаячківська селищна Олешківського району).

Поряд з тим, існує ряд причин та умов, що сповільнюють темпи

об'єднання громад. Серед них такі, як необізнаність населення щодо перспектив реформи, їх бездіяльність, зневір'я через стан справ у країні, низький рівень довіри до влади, недостатня обізнаність щодо можливостей, які відкриває децентралізація.

Проявляються амбіції громад, які бажають стати центрами майбутніх об'єднань.

Відслідковується негативний вплив окремих районних, міських рад, їх депутатів на реформи на місцях, небажання місцевих голів втрачати повноваження при об'єднанні громад, їхня низька активність.

Незважаючи на вказане, децентралізація влади на місцях триває.

Результати аналізу рівня виконання доходів загального фонду місцевих бюджетів за січень – квітень поточного року (у 12 ОТГ, утворених станом на 01 січня 2017 року) свідчать про збільшення доходів місцевих бюджетів без трансфертів та власних надходжень бюджетних установ на душу населення порівняно з 2016 роком. У переважній більшості об'єднаних громад цей показник перевищує середній по області.

Так, наприклад, при темпі росту доходів населення на одну особу за чотири місяці 2017 року в цілому по області 143,6%, вісім з дванадцяти громад досягли показників від 153,4% до 438,9% (Музиківська ОТГ).

У поточному році вперше 11 ОТГ зможуть реалізувати проекти за рахунок коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування своєї інфраструктури. Згідно з розподілом, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 07 червня 2017 року № 410, область отримає понад 52,1 млн грн такої субвенції.

Суттєва увага в області приділяється створенню центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). При цьому значне місце займає питання проведення роз'яснювальної роботи у щойно створених громадах. Належна інформація висвітлюється на офіційних веб-сайтах ЦНАПів, розміщується у місцевих друкованих ЗМІ тощо.

З метою забезпечення населення доступними адміністративними

послугами в Кочубеївській ОТГ створено сектор надання адміністративних послуг. У межах Програми Європейського Союзу «U-LEAD with Europe: місцеве розширення прав і можливостей, підзвітність та розвиток» розглядається питання щодо створення повноцінного центру надання адміністративних послуг.

Чотирма громадами Чаплинського району: Чаплинською, Асканіс-Новою, Хрестівською, Присиваською, планується утворення ЦНАПів у другому півріччі поточного року. Питання закупівлі захищених каналів зв'язку та обладнання буде розглянуте бюджетів у серпні – вересні 2017 року за результатами виконання місцевих бюджетів.

Громади Горностаївського району, а саме Горностаївська та Костянтинівська (громада очікує призначення перших виборів депутатів сільської ради та відповідного голови), теж опрацьовують питання щодо закупівлі необхідного устаткування для підключення до Єдиного державного демографічного реєстру (далі — ЄДДР) через ЦНАП. По завершенні процесу об'єднання планується вирішити дане питання остаточно.

5. ВЗАЄМОДІЯ З ВІДОКРЕМЛЕНИМ ПІДРОЗДІЛОМ ЦЕНТРУ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ІНШИМИ ПРОЕКТАМИ

На рівні в.о. першого заступника голови обласної державної адміністрації відпрацьовано щотижневе планування діяльності в напрямі впровадження реформи місцевого самоврядування спільно з проектами та програмами міжнародної технічної допомоги, які працюють на території області. Основними партнерами обласної державної адміністрації є:

Херсонський Центр розвитку місцевого самоврядування (Програма «U-LEAD з Європою»);

Херсонське регіональне відділення Асоціації міст України (проект «Пульс»);

Херсонський громадський центр «Нова генерація» (регіональний партнер програми «ДОБРЕ», проект «Голос громади в місцевому самоврядуванні»);

Причорноморський центр політичних та соціальних досліджень (проект «За прозорі місцеві бюджети»).

Планування на рівні облдержадміністрації було започатковано з метою уникнення дублювання функцій, організації виїздів до громад, підготовки документів та стратегій розвитку ОТГ із залученням різних проектів міжнародної технічної підтримки. Завдяки налагодженому партнерству вдалося сформувати цілісну мапу діяльності громадських організацій в ОТГ, процесу створення ОТГ та спланувати найближчі кроки роботи в населених пунктах області.

Відповідно до встановлених завдань розподілено навантаження між різними проектами, які працюють у напрямі реформи місцевого самоврядування.

Процесами створення ОТГ (громадські обговорення, слухання, ініціювання об'єднання, участь у засіданнях сесії, зустрічі з мешканцями тощо) займаються відокремлений підрозділ Центру розвитку місцевого самоврядування (далі — ВП ЦРМС) та регіональне відділення Асоціації міст України (далі — РВ АМУ), які також організовують тематичні навчання, прес-тури, візити з обміном досвідом та інші заходи. Інформація щодо процесу створення ОТГ розповсюджується серед інших донорських проектів та організацій з метою планування роботи в громадах.

Безпосередня діяльність у 5 громадах області (Чаплинська, Кочубеївська, Музиківська, Асканія-Нова, Присиваська) локалізується завдяки Програмі «ДОБРЕ» (Херсонський громадський центр «Нова генерація»).

Підготовкою стратегій розвитку громад займатимуться експерти з регіонального розвитку РВ АМУ та ВП ЦРМС.

6. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ТА ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ШЛЯХІВ ЇХ ВИРІШЕННЯ

На Херсонщині, як і в інших регіонах України, є певні проблемні питання, які потребують вирішення на рівні центральних органів влади.

Так, у Каховському районі (Зеленопідська та Тавричанська ОТГ) на даний час ОТГ не передано майно, яке належить до спільної комунальної власності громад району. Це, в свою чергу, уповільнює становлення утворених об'єднаних територіальних громад.

Пропозиція: розробити та затвердити порядок передачі комунального майна ОТГ, адже на черзі ще понад 100 ОТГ, які чекають перших виборів.

На рівні Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України та Збройних сил України має бути впорядковано питання створення прикордонних ОТГ зі збереженням територіальної цілісності України (приклад: утворення ОТГ на території Арабатської Стрілки Генічеського району, що межує з Автономною Республікою Крим). І в цій справі об'єднані територіальні громади мають бути захищені.

Пропозиція: розробити рекомендації на центральному рівні з метою надання у разі необхідності обґрунтованої відмови тим ОТГ, що розташовані на державному кордоні.

Не врегульовано питання виділення інфраструктурної субвенції тим громадам, які пройшли процедуру перших виборів у 2017 році.

Пропозиція: за рахунок перевиконання державного бюджету виділити кошти новоствореним ОТГ.

Не мають можливості отримання додаткових коштів (інфраструктурної субвенції) селищні громади, які не є районними центрами, оскільки субвенція розраховується лише на сільське населення. Є селищні громади – районні центри, які мають достатній фінансовий ресурс, але навіть серед новостворених ОТГ (наприклад, Мирненська Каланчацького району, Асканія-Нова

Чаплинського району, Виноградівська (у складі Брилівської селищної ради) є фактично сільські громади, які мають статус селищних, тому обмежені в отриманні коштів на розвиток з державного бюджету.

Пропозиція: внести зміни до чинного законодавства в частині можливості розрахунку коштів державного бюджету на інфраструктурну субвенцію ОТГ на селищні громади, які не є районними центрами.

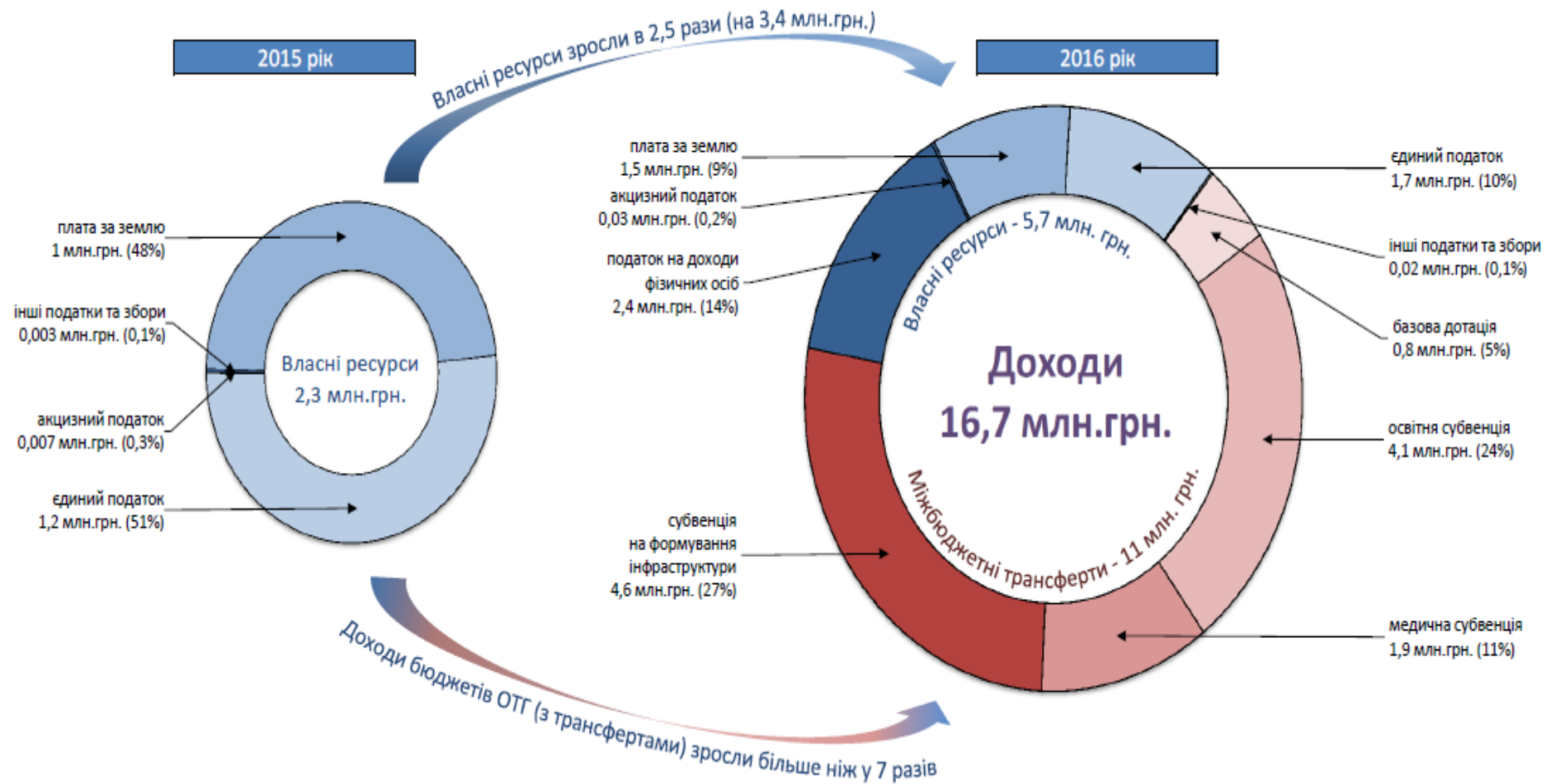
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/5244>
2. <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/finansovo-analitichni-materiali-byudzheti-159-ob-yednanih-teritorialnih-gromad-u-2016-rotsi/>
3. <http://ksza.ks.ua/news/society/71621-mryi-ta-plani-obyednanoyi-gromadiaskanya-nova.html>
4. <http://khoda.gov.ua/16500-dmitro-butrij-decentralizaciya-realnij-shans-dlya-gromad-na-yevropejske-majbutnye>
5. <http://khoda.gov.ua/obyednani-gromadi-xersonshhini-vzyali-uchast-u-zapusku-programi-dobre-decentralizaciya-prinosit-krashhi-rezultati-ta-efektivnist>

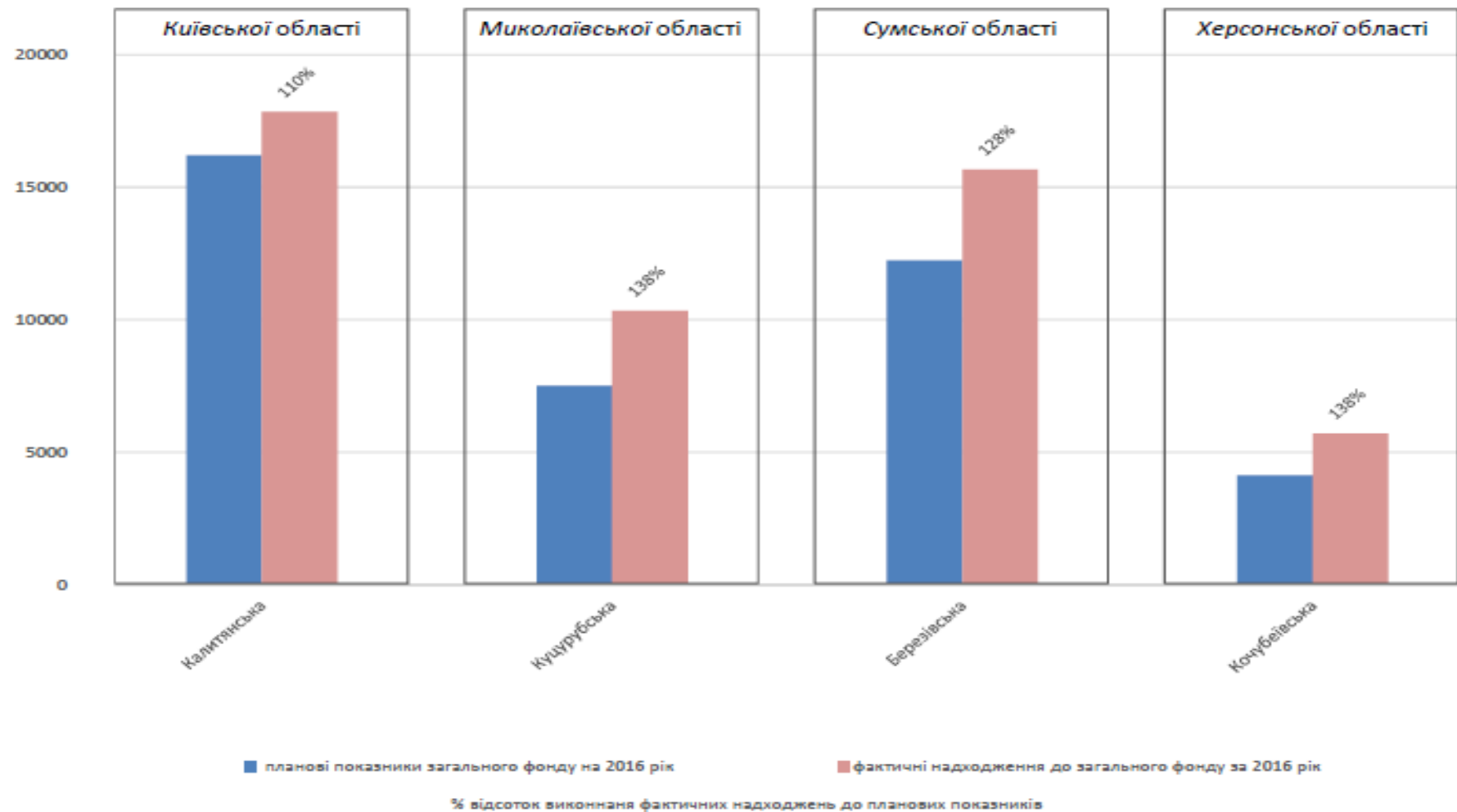
Характеристика об'єднаних територіальних громад

№ з/п	Назва об'єднаної громади	Кількість місцевих рад, які увійшли до складу ОТГ	Кількість населених пунктів	Площа громади, км. кв.	Чисельність населення станом на 01.01.2015	у тому числі		Субвенція з державного бюджету на формування інфраструктури ОТГ, тис. грн.	
						міське населення, осіб	сільське населення, осіб	виділено	використано
Київської області									
1	Калитянська	4	6	210,5	10468	4707	5761	6126,5	5 969,8
Миколаївської області									
1	Куцурубська	2	4	229,4	3419		3419	5095,8	4 897,7
Сумської області									
1	Березівська	8	21	465,1	5621		5621	9604,9	9 599,8
Херсонської області									
1	Кочубеївська	4	14	206,2	3166		3166	4631,7	4 607,6

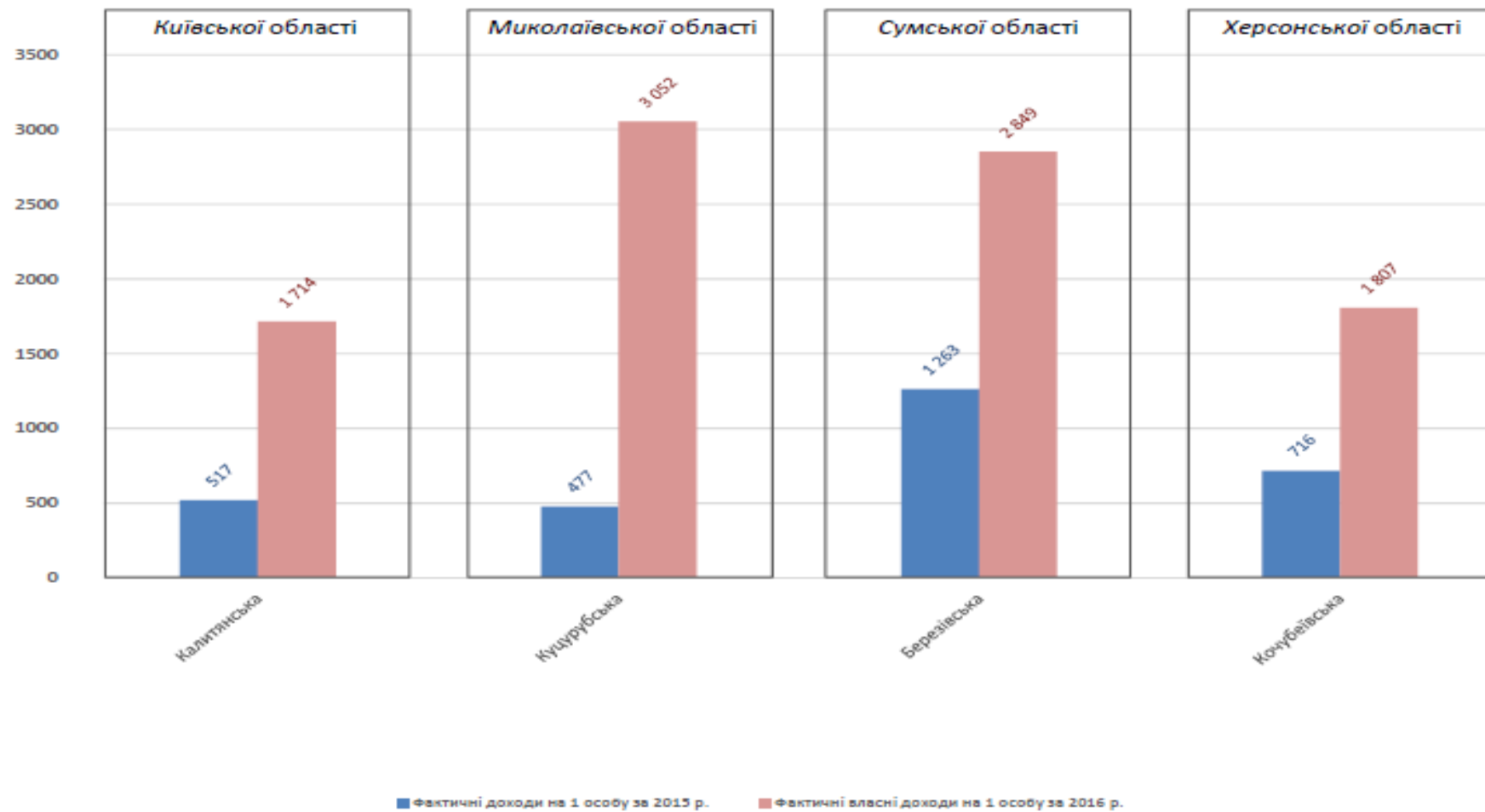
Фактичні надходження доходів загального фонду 1 об'єднаної територіальної громади Херсонської області за 2015 та 2016 роки



Виконання затверджених показників доходів загального фонду місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад за 2016 рік (у тис. грн)



Фактичні надходження власних доходів на 1 особу по об'єднаних територіальних громадах області за 2015 та 2016 роки (у грн)



Співвідношення службовців та кількості жителів на 1 службовця, а також частка видатків на утримання службовців ОТГ у фінансових ресурсах (без субвенцій)

