

**А. О. Надежденко**

кандидат наук з державного управління,  
доцент кафедри права та публічного адміністрування  
Маріупольського державного університету

**Д. І. Топузов**

магістр кафедри права та публічного адміністрування  
економіко-правового факультету  
Маріупольського державного університету

## ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНИЙ ТА ЕМПІРИЧНИЙ АНАЛІЗ ПРОЦЕСУ ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

*У статті висвітлено окремі аспекти проведення реформи децентралізації в Україні крізь призму реалізації процесу формування об'єднаних територіальних громад з точки зору отриманих результатів, які мають місце у сучасних умовах державотворення. Аналізується процес утворення та функціонування об'єднаних територіальних громад в областях України. Визначено пріоритетні напрями забезпечення розвитку об'єднаних територіальних громад.*

**Ключові слова:** об'єднані територіальні громади, місцеве самоврядування, децентралізація, фіскальна децентралізація, міжмуниципальне співробітництво, спроможні об'єднані територіальні громади.

**Постановка проблеми.** Сьогодні в Україні триває процес реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Про це говорять на телебаченні, пишуть у газетах, дискутують під час публічних заходів. Але не завжди і публікації, і дискусії мають конструктивний характер – більше того, відомі випадки, коли так звані «експерти» починають розповідати про реформу, абсолютно не розуміючись на предметі розмови. Це призводить до дискредитації ідеї проведення реформи та нівелює зусилля багатьох людей, які доклали значних зусиль, щоб цей процес все ж таки розпочався.

Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях [1].

На сьогодні в Україні утворено близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. гро-

мад чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження. Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за кошти державного бюджету [2].

Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад із використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ [3].

Удосконалення потребує також система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території.

Одним з етапів реформування системи місцевого самоврядування в Україні мав стати процес укрупнення територіальних громад. Україна

вирішила піти по шляху добровільного об'єднання територіальних громад, у той же час створивши умови чітких стимулів та заохочень для громад, які пройдуть цей процес об'єднання. Саме об'єднання громад на сьогодні є однією з найбільш обговорюваних тем та напрямків реформ, а його успішна реалізація має стати підґрунтям для створення дійсно спроможних територіальних громад.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Дослідженням нормативно-правового забезпечення у сфері діяльності територіальних громад в Україні займалися такі вітчизняні вчені, як В. Вакуленко, Н. Гончарук, І. Дробот, Ю. Куц, В. Мамонова, Ю. Молодожен, В. Наконечний, С. Серьогін та ін. Організаційно-правовий та фінансово-економічний механізми збалансованого розвитку територій досліджують І Бутко, Г. Дзяна, Р. Дзяний, О. Мороз, І. Патока та ін. Але наукових публікацій, присвячених формуванню та функціонуванню об'єднаних територіальних громад у контексті реформи з децентралізації влади в Україні поки що обмаль.

**Метою статті** є аналіз діючих механізмів проведення реформи об'єднання територіальних громад та розробка практичних рекомендацій їх удосконалення.

**Виклад основного матеріалу.** Для того, щоб детально проаналізувати особливості впровадження процесу добровільного об'єднання територіальних громад в Україні, необхідно визначити нормативно-правову базу, яка є його основою. Отже, окрім Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні [4] та Плану її реалізації, які фактично є лише рамковими документами і визначають стратегічні напрями впровадження реформ, варто вивчити офіційні документи, які чітко регламентують форми реалізації цих реформ, а саме: Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 05.02.2015 р.; Постанова Кабінету Міністрів України «Методика формування спроможних територіальних громад» № 214 від 08.04.2015 р.; Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» № 1851-VIII від 09.02.2017 р.; Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» № 1848-VIII від 09.02.2017 р. та ін.

Саме ці документи визначають основні етапи, умови та власне процес добровільного об'єднання територіальних громад, а також

функції та обов'язки, які набудуть об'єднані територіальні громади (далі – ОТГ), і фінанси, які будуть надані для їх реалізації після завершення процедури об'єднання [2].

Окремо зазначимо, що об'єднання здійснюється виключно на добровільних началах, маючи на меті забезпечення «повсюдності самоврядування», а саме, кожен мешканець об'єднаної територіальної громади матиме доступ до послуг, які надаються органом місцевого самоврядування (далі – ОМС). Важливо також зазначити пріоритет на прозорості та відкритості процесу об'єднання, який відповідно має забезпечуватись через активну співпрацю влади та громадськості у процесі його реалізації та пріоритет на економічну ефективність ОТГ.

Важливо зазначити, що законом передбачено, що суб'єктами об'єднання є виключно «суміжні» територіальні громади – тобто такі, які мають спільну межу. Дана норма може стати на перешкоді формуванню досить великих ОТГ, оскільки громада-ініціатор об'єднання може почати процес об'єднання виключно з сусідніми територіальними громадами. Оскільки закон чітко не прописує, яким чином мають об'єднуватись громади, якщо вони не мають спільного кордону, то логічним є те, що цей процес має проводитись або за ініціативи громади, яка розташована між ними і відповідно є суміжною для обох, або у два чи кілька етапів по черзі. Варто зазначити, що процес ініціювання об'єднання жодним чином не визначає, що саме та громада, яка його розпочала, має стати адміністративним центром ОТГ, тому жодних проблем в ініціюванні об'єднання громадою, яка розташована не у центрі майбутньої ОТГ і надалі не стане адміністративним центром цієї ОТГ, немає.

Тому адміністративним центром об'єднаної територіальної громади має стати населений пункт (село, селище, місто), який має розвинуту інфраструктуру і, як правило, розташований найближче до географічного центру території об'єднаної територіальної громади. Отже, питання наявності відповідної інфраструктури є найбільш важливим у визначенні адміністративного центру ОТГ.

Зауважимо, що добровільне об'єднання територіальних громад не призводить до зміни статусу населених пунктів як сільської чи міської місцевості. Логічним є те, що назва ОТГ буде визначатись назвою її адміністративного центру, а не матиме об'єднуючий або множинний характер.

Законодавством встановлено, що ініціаторами добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст можуть бути: 1) сільський, селищний, міський голова; 2) не менш як третина депутатів від загального складу сільської, селищної, міської ради; 3) члени територіальної громади у порядку місцевої ініціативи. У свою чергу, проекти рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад повинні, зокрема, містити: перелік територіальних громад, що об'єднуються, із зазначенням відповідних населених пунктів; визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади та її найменування; план організаційних заходів щодо добровільного об'єднання територіальних громад.

Зауважимо, що згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік» передбачено 100% об'єднання місцевих рад базового рівня у спроможні територіальні громади до 2020 року.

Аналізуючи практичну реалізацію процесу об'єднання територіальних громад можна констатувати, що результатом майже трирічної роботи стало створення 705 об'єднаної територіальної громади. Але, у той же час, дивлячись на карту ОТГ (Джерело: decentralization.gov.ua), можна помітити значну нерівномірність між регіонами у проведенні процесу об'єднання територіальних громад.

Зокрема, найбільшу кількість ОТГ створено у Дніпропетровській (60 ОТГ), Житомирській (45 ОТГ), Запорізькій (43 ОТГ), Тернопільській (42 ОТГ), Волинській, Полтавській та Хмельницькій (по 41 ОТГ), Чернігівській (37 ОТГ), Вінницькій та Львівській (по 35 ОТГ), Сумській (29 ОТГ), Миколаївській, Одеській, Рівненській та Чернівецькій (по 28 ОТГ), Херсонській (27 ОТГ), Черкаській (26 ОТГ), Івано-Франківській (25 ОТГ), Кіровоградській та Харківській (16 ОТГ) областях. Сумарна частка перших чотирьох із зазначених регіонів становить чверть (27%) всіх ОТГ країни. Водночас окремі регіони суттєво відстають у процесі формування ОТГ, серед них Донецька (10 ОТГ), Київська та Луганська (по 9 ОТГ), Закарпатська (6 ОТГ) області.

Значна відмінність між регіонами за динамікою формування об'єднаних територіальних громад передусім обумовлена: по-перше, багатостадійністю процесу створення ОТГ; по-друге, різним ставленням місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування

та органів місцевого самоврядування у регіонах до запровадження реформи децентралізації.

У свою чергу, якщо орієнтуватися на виборче законодавство, то чергові вибори у жовтні 2020 року мають стати своєрідним завершенням об'єднання громад. Отже, якою буде загальна кількість ОТГ в Україні подивимось у 2020 році. Безсумнівним фактором, що суттєво вплине на об'єднання громад будуть президентські та парламентські вибори 2019 року. Саме від розстановки сил та позицій залежатиме наявність «кредиту довіри» громадськості.

Тому для завершення процесу об'єднання територіальних громад наступними кроками має стати: подальше укрупнення районів з урахуванням процесу формування ОТГ та утворення адміністративних округів; децентралізація (деконцентрація) повноважень від центральних органів виконавчої влади шляхом перерозподілу повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; законодавче закріплення нового адміністративно-територіального устрою на рівні громад та районів шляхом набуття чинності закону про адміністративно-територіальний устрій; формування місцевих органів виконавчої влади та відповідних органів місцевого самоврядування відповідно до нової територіальної основи та визначених новим законодавством повноважень; завершення формування новоутворених органів місцевого самоврядування шляхом завершення формування комунальної власності новоутворених громад та формування/розмежування спільної власності територіальної громади на рівні районів та областей [5].

Зауважимо, що одним із найперспективніших кроків підвищення спроможності об'єднаних територіальних громад є створення працездатного механізму їх співробітництва шляхом делегування територіальним громадам виконання окремих завдань у певних галузях господарства; реалізація спільних проектів; спільне фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності; утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій; утворення спільного органу управління тощо.

Аналізуючи цей механізм інтеграції громад між собою, можна констатувати, що стан укладання договорів про міжмуниципальне співробітництво є вкрай нерівномірним, зокрема беззаперечним лідером у цьому процесі є Полтавська

область (283 територіальні громади скористалися міжмуниципальним співробітництвом), у свою чергу у Київській, Чернівецькій та Закарпатській області учасниками співробітництва є по 5 рад, а у Рівненській та Херсонській області лише по 2 ради. Водночас у трьох областях (Донецькій, Луганській та Миколаївській) не укладено жодного договору про співробітництво [6].

Запорукою майбутнього розвитку об'єднаних територіальних громад має стати використання інструментів фінансової децентралізації. Так, об'єднані територіальні громади здобули повноваження та ресурс, які мають міста обласного значення, зокрема – зарахування до місцевих бюджетів ОТГ 60% податку на доходи фізичних осіб на власні повноваження. Окрім того, на місцях повністю залишаються надходження від податків: єдиного, на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності та податку на майно (нерухомість, земля, транспорт). Об'єднані територіальні громади мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. До реформи їх мали тільки обласні та районні бюджети, бюджети міст обласного значення. Для виконання делегованих державою повноважень їм надають відповідні трансферти: дотації, освітня та медична субвенції, субвенція на розвиток інфраструктури громад тощо. Законодавчі зміни також надали право органам місцевого самоврядування затверджувати місцеві бюджети не залежно від дати прийняття закону про Державний бюджет [7].

Такі зміни вже дали перші результати, зокрема, завдяки фінансовій децентралізації зросли показники місцевих бюджетів з 98,2 млрд у 2015 до 170,7 млрд у 2017. Бюджети ОТГ – із 4,1 млрд до 7,5 млрд. грн відповідно.

Також у результаті децентралізації, окрім зростання власних фінансових, об'єднані територіальні громади мають й інші інструменти забезпечення економічного розвитку, а саме:

- здійснення зовнішніх запозичень;
- самостійне обрання установ з обслуговування коштів місцевих бюджетів відносно розвитку та власних надходжень бюджетних установ;
- право на самостійне визначення містобудівної політики;
- право розпоряджатися землями за межами населених пунктів;
- право надання базових адміністративних послуг (реєстрація нерухомості, бізнесу, місця проживання особи тощо).

У перспективі передбачено надання територіальним громадам такого дієвого інструменту як стеження за дотриманням правопорядку, опіка питаннями благоустрою, незаконних звалищ, місць для паркування шляхом створення муніципальної варти.

Таким чином наведене вище дозволяє впевнено говорити про те, що процес формування об'єднаних територіальних громад в Україні має значний позитивний результат. Водночас, є низка невирішених стратегічних та оперативних проблем, зокрема:

1. Створення об'єднаних територіальних громад переважно не має підтримки з боку широких верств населення, адже люди не розуміють сам процес децентралізації, а також стикається зі спротивом з боку районних адміністрацій та місцевих рад.

2. Потребує опрацювання питання стабільного забезпечення державної фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад.

3. Не врегульовано питання розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, зокрема у частині розмежування функцій та повноважень між місцевими радами об'єднаних територіальних громад та відповідними районними державними адміністраціями й районними радами.

4. Низький рівень кваліфікації управлінського персоналу об'єднаних територіальних громад, спостерігається недостатність кваліфікації службовців місцевого самоврядування для виконання нових функцій [8, с. 13-17].

**Висновки і пропозиції.** Отже, об'єднання територій громад (ОПГ) – це основне завдання органів місцевого самоврядування, що є реальним кроком до територіального розвитку. Однак варто наголосити, процес об'єднання територіальних громад, що відбувається вже третій рік, є дуже складними трансформаціями не тільки для економіки країни, але й загалом для усвідомлення цих процесів громадськістю, тому потребують консолідації зусиль та постійної підтримки усіх рівнів влади.

Створення спроможних територіальних громад унаслідок передачі значних повноважень та ресурсів від державних органів органам місцевого самоврядування є кінцевою метою процесу децентралізації. Особливістю українського процесу децентралізації є те, що реформа місцевого самоврядування шляхом створення

об'єднаних територіальних громад відбувається без попередньої реформи адміністративно-територіального устрою.

Тому, з метою забезпечення успішності проведення реформи з децентралізації влади необхідно: – окреслити територіальну основу органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади; – здійснити розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів, тобто кожен рівень місцевого самоврядування повинен отримати свої виключні повноваження; – розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади; – обґрунтувати необхідні обсяги ресурсів на кожному рівні; – зробити органи місцевого самоврядування підзвітними перед виборцями за свою ефективність і державою за законність своєї діяльності.

#### Список використаної літератури:

1. Децентралізація на власному досвіді: в яких регіонах найбільш позитивно оцінюють реформу? Сайт Національної ради реформ. URL: <http://reforms.in.ua/ua/novyna/decentralizaciya-na-vlasnomu-dosvidi-v-yakyh-regionah-naybilshpozytyvno-ocinyuyut-reformu>
2. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р. Урядовий портал. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/>.
3. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій ряду на 2017 рік: розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. N 275-р. Урядовий портал. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid>.
4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. Офіційний портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014>.
5. Сценарії децентралізації. Що очікує ОТГ після 2020 року? URL: <https://biz.censor.net.ua/resonance/3074295> – Назва з екрана.
6. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад (станом на 10.05.2017 р.). Сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wpcontent/uploads/2017/05/REYESTR-Dogovoriv-pospivrobitnitstvu-stanom-na-10.05.2017.pdf>.
7. Реформа децентралізації. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/reforma-decentralizaciyi>
8. Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення. URL: [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor\\_gromad-86ead.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.pdf) – Назва з екрана.

#### **Надежденко А. А., Топузов Д. И. Теоретически-прикладной и эмпирический анализ процесса формирования объединенных территориальных громад в Украине**

*В статье освещены отдельные аспекты проведения реформы децентрализации в Украине через призму реализации процесса формирования объединенных территориальных громад с точки зрения полученных результатов, которые получили развитие в современных условиях. Анализируется процесс создания и функционирования объединенных территориальных громад в областях Украины. Определены приоритетные направления обеспечения развития объединенных территориальных громад.*

**Ключевые слова:** *объединенные территориальные громады, местное самоуправление, децентрализация, фискальная децентрализация, межмуниципальное сотрудничество, самодостаточные объединенные территориальные громады.*

#### **Nadezhdenko A. O., Topuzov D. I. Theoretical-applied and empirical analysis of the process of the formation of the united territorial communities in Ukraine**

*The article identifies some aspects of the decentralization reform in Ukraine through the prism of the process of forming the united territorial communities in terms of the results obtained in the current conditions of state formation. The process of formation and functioning of united territorial communities in the regions of Ukraine is analyzed. The priority directions of development of the united territorial communities are determined.*

**Key words:** *united territorial communities, local government, decentralization, fiscal decentralization, inter-municipal cooperation, capable of united territorial communities.*