

УДК 347.193.2:352.075

**КОРЖ І.Ф.**, доктор юридичних наук, с.н.с., завідувач наукової лабораторії  
НДІ інформатики і права НАПрН України.  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0446-5975>.

## ТРАНСФОРМАЦІЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН У ПРОЦЕСІ УТВОРЕННЯМ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

**Анотація.** В даній статті досліджуються питання щодо наявних складностей утворення об'єднаних територіальних громад у процесі децентралізації в Україні, ефективності створення можливостей для об'єднаних територіальних громад у створенні системи надання ними населенню різного роду публічних послуг.; розкриваються наявні законодавчі невирішеності у врегулюванні суспільних відносин в об'єднаних територіальних громадах, напрацьовано відповідні пропозиції щодо врегулювання існуючих проблемних питань у реалізації об'єднаними територіальними громадами своїх повноважень.

**Ключові слова:** законодавство, контроль, повноваження, префекти, спроможні громади, фінансові ресурси.

**Summary.** This article examines the issues the difficulties of forming a united territorial community in the process of decentralization in Ukraine, the effectiveness of creating opportunities for united territorial communities in creating a system of providing them with a variety of public services by such communities, reveals existing legal uncertainties in the regulation of public relations in the united territorial communities, appropriate proposals have been made to address existing issues in the exercise of the powers of the United Territorial Communities.

**Keywords:** legislation, control, powers, prefects, capable communities, financial resources.

**Аннотация.** В данной статье исследуются вопросы об имеющихся сложностях образования объединенных территориальных общин в процессе децентрализации в Украине, эффективности создания возможностей для объединенных территориальных общин в создании системы предоставления ими населению различного рода публичных услуг, раскрываются имеющиеся законодательные нерешенности в урегулировании общественных отношений в объединенных территориальных общинах, наработаны соответствующие предложения по урегулированию существующих проблемных вопросов в реализации объединенными территориальными общинами своих полномочий.

**Ключевые слова:** законодательство, контроль, полномочия, префекты, способные общины, финансовые ресурсы.

**Постановка проблеми.** Утворення об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) у процесі здійснення децентралізації в Україні є напрочуд актуальним і складним питанням для українського суспільства. Унікальним для зазначеного є те, що утворення ОТГ здійснюється за принципом добровільності, це – з одного боку. А з другого – відчувається наявність значної кількості її противників в особі керівників відповідних населених пунктів. З третього боку – відсутній чіткий сценарій формування ОТГ, а також його альтернативи – виходу із ОТГ. Водночас, у зв'язку з розширенням повноважень ОТГ, дедалі більшої актуальності набуває проблема реалізації державної виконавчої влади на відповідних територіях, оскільки з розширенням повноважень місцевого самоврядування кардинально змінюються функції місцевих органів виконавчої влади і насамперед місцевих державних адміністрацій.

Створення різнобічних можливостей для реалізації громадянами своїх прав та законних інтересів знаходить своє вираження у створенні системи надання різного роду публічних послуг (адміністративних, освітніх, медичних, соціально-культурних тощо). Ці функції мають бути притаманні здебільшого органам місцевого самоврядування і саме під ці послуги вони повинні формувати фінансові ресурси.

**Метою статті** є оцінка питання повноти отримання об'єднаними територіальними громадами необхідних повноважень, наявності належної спроможності та ефективності застосування нових повноважень та існуючих проблем, пов'язаних із даним питанням, напрацювання відповідних пропозиції щодо шляхів їх усунення.

**Виклад основного матеріалу.** Продовження реформи децентралізації в Україні провадиться через об'єднання базових територіальних громад (міст, сіл, селищ) в укрупнені територіальні одиниці – так звані об'єднані територіальні громади. Попередній Уряд визначив підтримку реформи децентралізації в Україні одним з пріоритетних завдань, що сприятиме розвитку місцевого самоуправління і економічного розвитку країни в цілому. Очікувалося, що 2019 рік мав би стати ключовим у питанні формування базового рівня місцевого самоврядування: до кінця 2019 року більшість з існуючих малочисельних місцевих рад мали об'єднатися, а отже стати спроможними перебрати на себе більшість повноважень, належним чином використовувати ресурси і нести відповідальність за свої дії чи бездіяльність перед людьми та державою. Це мало б створити стійке підґрунтя для наступних кроків реформи місцевого самоврядування, а також сприяти прискоренню реформ у сфері охорони здоров'я, освіти, культури, соціальних послуг, енергоефективності та інших секторах.

Певним стимулом для нарощування темпів формування спроможних громад стало нормативно-правове забезпечення добровільного приєднання територіальних громад до вже сформованих ОТГ та певних особливостей такого приєднання. Це стало можливим завдяки Законами України [1; 2]. Перший Закон дозволив за спрощеною процедурою приєднуватися до ОТГ тим громадам, які мають відповідну спільну межу і за перспективним планом формування територій громад області належать до цього об'єднання. Відповідно до Закону, голову ОТГ, до якої приєднується сусідня громада, не переобирають, а вибори депутатів ради ОТГ проводяться лише на приєднаній території. Водночас приєднана громада стає старостинським округом у відповідній ОТГ, а голова приєднаної громади стає старостою і входить до виконавчого комітету ОТГ (за посадою). Як і у випадку добровільного об'єднання громад, ініціатором приєднання можуть бути голова, депутати чи мешканці ОТГ або приєднуваної громади.

Другий же Закон України [2] передбачає можливість утворення об'єднаних територіальних громад, суб'єктом утворення яких є, зокрема, територіальні громади міст обласного значення без зміни меж відповідних районів, а також визначення чіткої послідовності дій в процесі призначення перших місцевих виборів у територіальних громадах, утворених в результаті об'єднання територіальних громад різних районів, та зміни меж таких районів.

Прийнятий через рік Закон України про внесення змін до Закону про добровільне об'єднання територіальних громад від 3 квітня 2018 р. [3], надав спрощену можливість для об'єднання відповідних громад за принципом приєднання територій, що не потребує необхідності проведення перевиборів відповідного міського голови та відповідної міської ради, але передбачає обов'язкове включення голови приєднаної громади до виконавчого комітету міської ради відповідного міста обласного значення. Ухвалення цього Закону України надало відчутний імпульс процесу формування ОТГ. Разом з тим, проблемною позицією цього закону є те, що він юридично позбавляє міські

територіальні громади, які межують з містами обласного значення, можливості такого приєднання.

Саме формат приєднання громад до міст обласного значення відносять до ключових рушіїв добровільного об'єднання громад на новому етапі реформи децентралізації. Старт нового етапу реформи децентралізації відображено у Плані заходів Уряду з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019 – 2021 рр., що було ухвалено відповідним Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.01.19 р. [4]. Ключовим завданням цього етапу є затвердження нової територіальної основи для діяльності органів влади на рівні громад і районів шляхом фіналізації процесу добровільного об'єднання громад. Суспільний запит на подальше підвищення спроможності громад та політична воля до проведення місцевих виборів 2020 року на новій територіальній основі актуалізують потребу завершити процес формування об'єднаних громад за допомогою додаткових нормативно-правових стимулів. Йдеться про прискорення затвердження перспективних планів ОТГ усіх областей із 100 % покриттям територій; максимальне сприяння добровільному об'єднанню/приєднанню громад, особливо до міст обласного значення; затвердження території громад усіх областей, тобто завершення створення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. Це означає, що впродовж 2019 р. процес об'єднання територіальних громад залишається добровільним, тоді як не виключена можливість застосування адміністративного способу затвердження території громад усіх областей у 2020 році.

Основними завданнями заходів є:

- передача (децентралізація) повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування та їх розмежування між рівнями і органами за принципом субсидіарності;
- створення незалежної ресурсної бази для здійснення повноважень місцевого самоврядування;
- формування ефективної системи служби в органах місцевого самоврядування та органах виконавчої влади;
- упорядкування системи державного контролю та нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування;
- розвиток форм прямого народовладдя: виборів, референдумів;
- удосконалення механізмів координації діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади.

Зазначимо, що згадані заходи потребують подальшого розвитку законодавчої бази. Тому наступним кроком має бути внесення відповідних змін до Конституції України щодо децентралізації, які необхідні для подальшого просування реформи та її завершення. Також існує необхідність у прийнятті ряду важливих законів, таких як:

– ***Про засади адміністративно-територіального устрою України.*** В рамках чинної Конституції України мають визначатися засади, на яких має ґрунтуватися адміністративно-територіальний устрій України, види населених пунктів, систему адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань адміністративно-територіального устрою, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративних територіальних одиниць та населених пунктів, ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України.

– ***Про внесення змін до Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності”.*** Має усунути існуючі недоліки регулювання містобудівної діяльності, унеможливити нецільове використання та розподіл земель.

– *Про службу в органах місцевого самоврядування* (нова редакція). Має забезпечити рівний доступ до служби в ОМС, підвищить престижність служби в ОМС, мотивацію місцевих службовців до розвитку громад та власного розвитку.

– *Щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування*. Україна – єдина європейська країна, де немає системи контролю за рішеннями органів місцевого самоврядування. На сьогодні законодавчо не передбачено нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування та за дотриманням прав і свобод громадян. Три роки тому попередній механізм, за яким загальний нагляд за рішеннями місцевої влади здійснювала прокуратура, було скасовано. Із того часу органи місцевого самоврядування працюють у певному правовому вакуумі. Введення посади префектів замість голів ОДА передбачене проектом Закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)”. Конституційні новели викликали чимало критичних зауважень в експертному середовищі, в представників громадськості та багатьох народних депутатів. Тому великі очікування покладені на профільний закон про префектів, який би мав деталізувати форми та порядок реалізації префектами їхніх повноважень і тим самим розв’язати побоювання.

Планується, що префект має бути представником державної влади, державним службовцем, не належить до політичних посад, не змінюється зі зміною президента чи уряду, не залежить від місцевих політичних еліт. У відносинах з органами місцевого самоврядування (далі – ОСМ) префект має мати такі повноваження: наглядає за конституційністю та законністю рішень ОМС; не може оцінювати доцільність та ефективність рішень ОМС; зупиняє дію незаконних актів ОМС і водночас звертається до суду; не ухвалює остаточного рішення про законність актів ОМС, це може вирішувати виключно суд; може порадити місцевій раді привести своє рішення у відповідність до Конституції та законів; оприлюднює повідомлення про зупинку акту ОМС; має менше повноважень, ніж нинішні місцеві держадміністрації.

Передбачається, що префекти діятимуть у кожному районі та в кожній області. В Києва та Севастополя будуть власні префекти. Відповідно до законопроекту, інститут префектів з’являється після набуття чинності змінами до Конституції щодо децентралізації й, відповідно, після ліквідації місцевих держадміністрацій.

Рада Європи постійно наголошує на проблемі відсутності державного нагляду за рішеннями органів місцевого самоврядування в Україні. Професор Страсбурзького університету, експерт Ради Європи Р. Герцог підтримав ідеї та підходи, викладені в розробленому групою експертів новому законопроекті, який би нарешті скоротив кількість контролюючих органів і впорядкував систему державного нагляду за законністю рішень місцевого самоврядування [5].

Європейська сторона сподівається, що переговори щодо нового закону закінчаться компромісом й українське законодавство вийде на рівень законодавства розвинутих європейських держав. Роботу органів місцевого самоврядування нарешті буде впорядковано і вони отримують єдину, чітку та прозору систему нагляду. Важливо також, що новий законопроект скасує всі процедури контролю за додержанням законності з боку будь-яких інших органів.

Новий законопроект передбачає, що наглядати за законністю рішень місцевого самоврядування буде лише один орган. Причому він матиме чіткі функції та чітку методику роботи. По суті, це буде орган державної влади, який активно співпрацюватиме з органами місцевого самоврядування. Тобто він захищатиме інтереси держави, але при цьому буде обов’язково враховувати інтереси місцевих органів влади. Річ у тому, що коли останні приймають незаконні рішення, то найчастіше роблять це ненавмисно. Можливо

деякі закони є занадто складними, можливо ще щось. Тож, власне, в особах працівників державного органу нагляду голови громад отримують професійних радників, які сприятимуть тому, щоб усі рішення місцевої влади відповідали законодавству.

У результаті чергові місцеві вибори восени 2020 року мають пройти на новій територіальній основі районів та громад. Повноваження між рівнями управління повинні бути розмежовані за принципом субсидіарності. Мешканці громад мають бути забезпечені механізмами та інструментами впливу на місцеву владу та участі у прийнятті рішень.

У рамках проведення реформи з децентралізації влади на місця передано значні ресурси та повноваження, ефективність використання яких значною мірою залежить від організації контролю за виконанням законів, рішень, розпоряджень та інших документів. Систематичний контроль є необхідною умовою виявлення та усунення недоліків у діяльності органів місцевого самоврядування та причин, що їх породжують. На практиці наслідки такої безконтрольності полягають у тому, що органи місцевого самоврядування часто не виконують своїх обов'язків (наприклад, Шепетівка, Сміла та Славутич невчасно почали опалювальний сезон – за наявності відповідних коштів); як, власне, і законодавство, яке зобов'язує їх вчасно це зробити. Це – порушення ст. 365 Кримінального кодексу України (перевищення влади) [6].

– *Про загальноукраїнський та місцевий референдуми.* Після ухвалення Рішення Конституційним Судом України у 2018 році щодо неконституційності Закону України “Про всеукраїнський референдум” [7], у сфері народовладдя утворилася велика прогалина, як на державному, так і на місцевому рівнях. Місцевий референдум є важливим інститутом безпосередньої демократії, що дозволяє громадянам України, які проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, реалізувати право на прийняття рішень з найважливіших питань місцевого значення.

Право громадян на участь в управлінні місцевими справами ґрунтується на статтях 38, 69 і 70 Конституції України [8]. Зокрема, стаття 38 передбачає право громадян на участь в управлінні державними справами через всеукраїнський та місцевий референдуми, а в статті 69 зазначено, що референдум є волевиявленням народу, поряд з виборами та іншими формами прямої демократії. Місцевий референдум передбачений статтею 7 базового Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” 1997 р. [9] як “форма вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення”. У цій статті міститься посилання на інший законодавчий акт для визначення умов і процедури місцевих референдумів.

Активне залучення громадян у процеси прийняття управлінських рішень на місцевому рівні є умовою успішної реалізації політики децентралізації державної влади в Україні, впровадження адміністративної та територіальної реформ, удосконалення вітчизняного інституту місцевого самоврядування.

– *Оновлення законів про місцеві вибори, про місцеве самоврядування* тощо.

Необхідно зазначити, що повноваження органів ОТГ доволі широкі: від розробки стратегії розвитку до організації благоустрою сіл і селищ, які входять до складу ОТГ. Фактично місцева влада починає працювати для мешканців, а не “для галочки”. Мешканців об'єднаних громад вже не відправляють вирішувати питання в район чи область – за все тепер відповідає місцева влада: голова, депутати ради громади та її виконком. Освіта, медицина, адміністративні послуги, дороги, освітлення, водопостачання, сміття, благоустрій, забудова і навіть безпека – компетенція влади об'єднаної громади. Саме влада громади, і більше ніхто, займається вирішенням більшості місцевих питань, має на це кошти і несе за усе відповідальність.

Мешканці об'єднаних громад мають поруч ефективну спроможну владу, яку самі обирають і на діяльність якої можуть впливати. Як наслідок – в містах і селах громади доступніші та якісніші послуги, більш сприятливі умови життя.

Об'єднання не робить громади автоматично заможними. Так, там з'являється більше повноважень і грошей. Але це ще не означає розвиток. Для успіху потрібні лідери, готові діяти рішуче, професіонали, здатні залучити і ефективно використати кошти, керівники, готові нести відповідальність за свою роботу перед людьми і державою.

В процесі об'єднання громад такі місцеві лідери отримують свій шанс: стають головами громад, депутатами, старостами чи громадськими активістами. Для них – це можливість очолити зміни тут і зараз, зробити своє місто чи село кращим, стати частиною успіху країни.

Повноваження, ресурси і відповідальність передаються від центральної влади на місця, бо тільки так можна побудувати міцну державу, стійку до політичних змін всередині та зовнішніх зазіхань.

Рушійною силою в країні стають не політики і чиновники, а сильні заможні громади. Вони долають зневіру людей, бо починають дійсно піклуватися про них: надають якісні та доступні послуги, будують дороги та інфраструктуру, турбуються про безпеку людей, не чекаючи, поки це зробить хтось “згори”. В об'єднаних громадах є на це і повноваження, і кошти. Тому там зростає довіра до влади, підвищується патріотизм, зникає відчуття безпорадності, зростає активність людей.

До початку 2020 року в Україні створено 1009 ОТГ. Загалом же, за затвердженими перспективними планами, має бути створено 1289 ОТГ. Передовими регіонами у процесі створення ОТГ є Волинська обл. (57 % населення); Житомирська обл. (67 %); Сумська обл. (69 %); Тернопільська обл. (60 %). “Пасуть задніх” такі регіони: Дніпропетровська обл. (20 % населення); Закарпатська обл. (19 %); Кіровоградська обл. (17 %); Львівська обл. (13 %); Одеська обл. (15 %); Харківська обл. (14 %).

Перші вибори депутатів сільських, селищної, міських рад ОТГ відповідних сільських, селищного, міських голів, відбулися 22 грудня 2019 року в 86 ОТГ 21 області України – 69 сільських, 16 селищних та однієї міської.

Одним із ефективних механізмів діяльності ОТГ є співробітництво, оскільки міста та села мають низку питань, які складно вирішувати самотійно. Наприклад – збір, утилізація та переробка сміття, забезпечення якісного централізованого водопостачання та водовідведення, ремонт та прибирання доріг, організація пасажирських перевезень, утримання пожежної охорони тощо.

Впоратися з цим легше, якщо співпрацювати – об'єднувати кошти і зусилля з сусідніми громадами, які в цьому теж зацікавлені. Механізм такої міжмуніципальної консолідації передбачений Законом України “Про співробітництво територіальних громад” [10]. З того часу сотні громад через укладання договорів про співпрацю поліпшили якість послуг, що надаються на їхній території. Такими, наприклад, є: Договір про співробітництво територіальних громад у формі створення спільного комунального підприємства (Хмельницька область, Віньковецький район); Договір про співробітництво територіальних громад у формі спільного фінансування (утримання) місцевої пожежної охорони (Хмельницька область, Віньковецький р-н) тощо. Тепер, коли є успішний досвід, цей механізм починає користуватися ще більшою популярністю.

Як свідчить практика, в ході процесу децентралізації спроможні громади отримали більш широкі повноваження, ресурси і відповідальність. Перелік послуг, які можуть надаватися на місцях, постійно розширюється. Мешканці об'єднаних громад очікують від місцевої влади зручних та якісних адміністративних послуг. Саме тому важливо,

щоб кожна об'єднана громада якнайшвидше вирішила, у який спосіб швидко та доступно надавати ці послуги мешканцям.

Очевидно, що в об'єднаних громадах мають бути сучасні Центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) – єдине місце (приміщення), де можна отримати найнеобхідніші адміністративні послуги у комфортних умовах. 87 ЦНАП було створено або модернізовано за підтримки Програми “U-LEAD з Європою” [11], завдяки якій 1,2 мільйони мешканців громад та міст України отримали доступ до якісних адміністративних послуг. Так, 26 листопада 2019 р. у Борсуківській сільській ОТГ Тернопільської області відкрився сучасний ЦНАП, а також 5 віддалених робочих місць у с. Борщівка, с. Великі Кусківці, с. Синівці, с. Нападівка та с. Передмірка. Така система надання адмінпослуг в ОТГ була створена на основі договору про міжмуніципальне співробітництво громад. Мешканці громади отримали доступ до 113 послуг в основному ЦНАП і 67 послуг на ВРМ. Громада провела ремонт приміщення та облаштувала його для осіб з інвалідністю, а Програма надала меблі, техніку, програмне забезпечення, а також дитячий куточок для ЦНАП. Всі працівники пройшли тренінги з підвищення кваліфікації, спеціально розроблені українськими, шведськими та естонськими експертами Програми “U-LEAD з Європою”.

Децентралізація владних та фінансових повноважень держави на користь місцевого самоврядування є однією з найбільш визначальних реформ з часів української незалежності. Головним стратегічним завданням модернізації системи державного управління та територіальної організації влади, яка сьогодні здійснюється, є формування ефективного місцевого самоврядування, створення комфортних умов для проживання громадян, надання їм високоякісних та доступних публічних послуг. Досягнення зазначених цілей неможливе без належного рівня економічного розвитку відповідних територій, їх фінансового забезпечення і достатніх джерел для наповнення місцевих бюджетів.

Саме фінансовий аспект є одним із найсуттєвіших, від якого, у великій мірі, залежить успішність функціонування об'єднаних територіальних громад. Наявність економічно активних суб'єктів підприємницької діяльності, достатня кількість кваліфікованих трудових ресурсів, розвинена промислова та соціальна інфраструктура – все це та багато іншого є основою для успішного розвитку громади.

Результатом реформи стало підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, пошуку резервів їх наповнення, покращення ефективності адміністрування податків і зборів. Об'єднані громади показують високі і динамічні темпи приросту власних доходів. У частині використання коштів увага акцентується на необхідності формування найбільш оптимальної структури бюджетних видатків, створенні ефективного не надто чисельного управлінського апарату, здійсненні постійного аналізу витрачання бюджетних коштів і упередженні випадків їх нераціонального витрачання.

Показники виконання місцевих бюджетів відображають загальний соціально-економічний стан відповідної території та її потенціал до сталого розвитку. Наявність достатніх ресурсів у місцевих бюджетах є запорукою того, що територіальна громада має можливість надавати більш якісні та більш різноманітні послуги своїм жителям, реалізовувати соціальні та інфраструктурні проекти, створювати умови для розвитку підприємництва, залучення інвестиційного капіталу, розробляти програми місцевого розвитку та фінансувати інші заходи для всебічного покращення умов проживання жителів громади.

Фінансові ресурси ОТГ складаються із власних доходів і коштів, переданих з державного бюджету. Так власні доходи ОТГ у 2018 році зросли на 62.1 % (до 20.9 млрд. грн.) порівняно з 2017 роком (порівняння здійснено лише щодо 665 ОТГ, які функціонували в 2017 – 2018 роках, виходячи з наявних даних, без ОТГ, які почали функціонувати 2018 року). Власні доходи включають: відрахування від загальнодержавних податків і зборів (податку з доходів фізичних осіб (надходження від якого забезпечують майже 57 % усіх власних доходів ОТГ), акцизів, рентних платежів та ін.), надходження від місцевих податків і зборів (єдиного податку, податку на майно, плати за землю, туристичного збору тощо) та інші надходження (штрафи, кошти від відчуження комунального майна, гранти і т. ін.).

Другу частину доходів ОТГ становлять кошти, які безпосередньо і безоплатно передають об'єднаним територіальним громадам з державного бюджету у вигляді дотацій і субвенцій. Ці кошти йдуть на розвиток ОТГ і фінансування освіти, медицини, соціального захисту. Частка переданих з держбюджету коштів здебільшого коливається в межах 65 – 75 % загальних доходів ОТГ. Основна відмінність дотацій від субвенцій – відсутність обмежень щодо напрямів їх використання, тимчасом як субвенції мають чітко визначені напрями використання. Дотації отримують з держбюджету (базова, стабілізаційна) або передають до держбюджету (реверсна), виходячи з того, наскільки бюджет конкретної ОТГ податкоспроможний порівняно з аналогічним середнім показником за всіма місцевими бюджетами країни. Дотації здебільшого скеровують для фінансування поточних потреб місцевої громади. За даними аналізу фінансових показників діяльності ОТГ за 9 місяців 2018 року, із 665 ОТГ три з чотирьох ОТГ були дотаційними (тобто отримували базову дотацію з держбюджету), 16 % усіх ОТГ – “заможними” (тобто перераховували частину коштів у вигляді реверсної дотації до держбюджету), а в 9 % усіх ОТГ податкоспроможність бюджетів коливалася в межах середньо-українського показника (вони не отримували базової дотації з держбюджету і не перераховували реверсної дотації до держбюджету).

Незважаючи на певні здобутки у питанні здійснення реформи децентралізації, не можна обійти і недоліки та проблеми, які виникли у процесі здійснення реформи. Проблеми, які перешкоджають просуванню реформи децентралізації та розвитку ОТГ, умовно можна поділити на законодавчі та внутрішні. Для формування спроможних громад на рівні можновладців потребують врегулювання (через прийняття відповідних законів) питання, які стосуються: адміністративно-територіального устрою (зокрема порядку утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, встановлення і зміни їх меж тощо); служби в органах місцевого самоврядування (йдеться про надання ОМС більшої автономії у визначенні умов оплати праці для залучення до ОМС професійних кадрів); містобудівної діяльності (в частині просторового планування в ОТГ, зокрема щодо можливості ОТГ розпоряджатися землями, які перебувають на її території, за межами населених пунктів); добровільного об'єднання територіальних громад (зокрема вдосконалення процедури затвердження перспективних планів формування територіальних громад і надання права затверджувати їх виключно КМУ, а не облрадам, на рівні яких лобіюють свої інтереси місцеві олігархи, створюючи ОТГ “під себе”).

### **Висновки.**

Серед перешкод розвитку об'єднаних територіальних громад внутрішнього характеру домінують: нестача фінансових ресурсів, брак кваліфікованих кадрів, міграція мешканців ОТГ за її межі, неофіційна зайнятість, низька активність жителів у вирішенні питань функціонування громади та інше.



Як зазначають дослідники та експерти, для повноцінного функціонування місцевого самоврядування в ОТГ необхідно належно вирішити два вкрай важливих і пов'язаних між собою питання. Перше стосується передачі органам місцевого самоврядування належного обсягу повноважень у сфері управління земельними ресурсами, а друге – належні повноваження у сфері планування територій та містобудівної діяльності.

Також слід врахувати недореформований освітній сектор та сектор охорони здоров'я – багато нагальних проблем в цих сферах лягли на плечі ОТГ.

### Використана література

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад: Закон України від 09.02.17 р. № 1851-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 13. Ст. 144.

2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів: Закон України від 14.03.17 р. № 1923-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 17. Ст. 203.

3. Про внесення змін до Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення: Закон України від 03.04.18 р. № 2379-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 20. Ст. 190.

4. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019 – 2021 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.01.19 р. № 77-р. *Урядовий кур'єр*. 2019. № 34 (20 лютого).

5. Пальчук В. Система державного контролю та нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування: стан та перспективи. URL: [http://www.nbuviar.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4325:sistema-derzhavnogo-kontrolyu-ta-naglyadu-za-zakonnistyu-rishen-organiv-mistseвого-samovryaduvannya-stan-ta-perspektivi&catid=64&Itemid=376](http://www.nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=4325:sistema-derzhavnogo-kontrolyu-ta-naglyadu-za-zakonnistyu-rishen-organiv-mistseвого-samovryaduvannya-stan-ta-perspektivi&catid=64&Itemid=376) (дата звернення: 30.01.2020).

6. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.01 р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст. 131.

7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про всеукраїнський референдум” від 26.04.18 р. № 4-п/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18#n60> (дата звернення: 30.01.2020).

8. Конституція України: Закон України від 28.06.96 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.97 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

10. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.14 р. № 1508-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. Ст. 1167.

11. Програма U-LEAD. URL: <https://donors.decentralization.gov.ua/project/u-lead>. (дата звернення: 01.02.2020).

~~~~~ \* \* \* ~~~~~