

Міністерство освіти і науки України  
Хмельницький національний університет

**НАУКОВА РОБОТА НА II ТУР ВСЕУКРАЇНСЬКОГО  
КОНКУРСУ**

**ЗІ СПЕЦІАЛЬНОСТІ «ТЕОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА»**

**«ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТВОРЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ  
ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ:  
МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА МЕХАНІЗМИ ЙОГО  
ВИКОРИСТАННЯ»**

(шифр «об'єднаність громад»)

Виконала: студентка групи ПРАВО-18-1  
Уштик Юлія Олегівна

Науковий керівник: доцент кафедри права  
Кравчук Степан Йосипович

2019

# ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТВОРЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА МЕХАНІЗМИ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ (шифр «об'єднаність громад»)

## Анотація

В науковій роботі досліджується процес створення та функціонування органів місцевого самоврядування з використанням міжнародного досвіду. Тема досить актуальна, оскільки існує проблема не лише для ефективного створення, але їх функціонування.

Метою цієї наукової роботи є аналіз проблемних аспектів процесу формування органів місцевого самоврядування, їх характеристика та визначення шляхів вирішення. Для досягнення мети досліджувались етапи створення та намітився порядок усунення недоліків у системі функціонування об'єднаних територіальних громад.

Предметом дослідження є положення національного законодавства, яке встановлює та регулює порядок формування органів місцевого самоврядування відповідно до міжнародних стандартів.

Методологічною основою дослідження є системний підхід, відповідно до якого здійснено аналіз розроблених юридичною наукою теоретичних положень природи створення і функцій місцевого самоврядування в Україні та за кордоном. Для вирішення окремих завдань використано формально-логічний та порівняльно-правовий методи. Формально-логічний метод використано при формулюванні висновків щодо природи виникнення передумов для створення органів місцевого самоврядування. За допомогою порівняльно-правового методу здійснено порівняльний аналіз функціонування органів місцевого самоврядування в Україні та за кордоном.

Поставлена мета та задачі наукової роботи зумовили її структуру. Робота складається зі вступу, трьох взаємопов'язаних розділів, поділених на шість підрозділів, висновків проведеного дослідження та списку використаних джерел. Загальний обсяг наукової роботи становить 28 аркушів.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, об'єднані територіальні громади, реформування, міжнародний досвід.

## ЗМІСТ

ВСТУП .....	4
РОЗДІЛ I. ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТВОРЕННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ.....	7
1.1. Правові підстави виникнення передумов для створення об'єднаних територіальних громад в Україні.....	7
1.2. Правове регулювання механізмів реалізації державної програми формування об'єднаних територіальних громад як основи місцевого самоврядування.....	10
РОЗДІЛ II. ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ.....	15
2.1. Правові основи використання міжнародного досвіду діяльності об'єднаних територіальних громад в Україні.....	15
2.2. Основні принципи функціонування об'єднаних територіальних громад в системі місцевого самоврядування.....	18
РОЗДІЛ III. ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ.....	22
3.1. Проблемні аспекти реформи децентралізації влади в Україні.....	22
3.2. Шляхи реалізації державної програми створення об'єднаних територіальних громад в Україні.....	25
ВИСНОВКИ.....	28
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	30

## ВСТУП

Сучасним політичним відносинам властиве зростання взаємодії організацій, установ, юридичних і фізичних осіб, у ході яких, учасники не завжди в змозі уникнути певних проблем та суперечок. Децентралізація влади містить в собі як переваги, так і недоліки. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації, концептуальні засади якої були схвалені у 2014 році, а практична реалізація розпочалась у 2015 році, виявилась серед найрезультативніших і найпомітніших із проголошених стратегічних реформ.

Перевага об'єднаних територіальних громад полягає, насамперед, у тому, що децентралізація спрямована на створення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні на основі європейських цінностей розвитку місцевої демократії. Досить суттєвим є те, що наділення територіальних громад повноваженнями та ресурсами забезпечить місцевий економічний розвиток, надання населенню високоякісних та доступних публічних послуг.

До переваг об'єднаних територіальних громад належить і те, що вони самостійно вирішують питання розвитку та утримання інфраструктури об'єднаної громади, планування розвитку території громади, питання забудови території громади, благоустрою територій, житлово-комунальних послуг, утримання об'єктів комунальної власності, функціонування сфер соціальної допомоги, первинної охорона здоров'я та швидкої медичної допомоги, середньої, дошкільної та позашкільної освіти, культури та фізичної культури й спорту, охорона правопорядку (муніципальна варта), самостійно управляють пасажирськими перевезеннями на території громади.

Практичне підтвердження задекларованих державою переваг об'єднання громади отримали в напрямках формування та управління бюджетом громади. Відповідно до змін внесених до Бюджетного Кодексу для

фінансового забезпечення повноважень об'єднані територіальні громади отримують певну низку фінансових ресурсів.

Предметом дослідження є правові передумови положень національного законодавства, яке встановлює та регулює порядок формування органів місцевого самоврядування відповідно до міжнародних стандартів.

Методологічною основою дослідження є системний підхід, відповідно до якого здійснено аналіз розроблених юридичною наукою теоретичних положень природи створення і функцій місцевого самоврядування в Україні та за кордоном. Для вирішення окремих завдань використано формально-логічний та порівняльно-правовий методи. Формально-логічний метод використано при формулюванні висновків щодо природи виникнення передумов для створення органів місцевого самоврядування. За допомогою порівняльно-правового методу здійснено порівняльний аналіз функціонування органів місцевого самоврядування в Україні та за кордоном, у вітчизняному та міжнародному праві, наукових позицій вчених щодо відповідних питань, які розглядаються у даному дослідженні.

Метою цієї наукової роботи є аналіз значення передумов для виникнення та функціонування об'єднаних територіальних громад в Україні. Для досягнення мети досліджувались етапи створення та намітився порядок усунення недоліків у системі функціонування об'єднаних територіальних громад, а також аналізувалися зміни, які були внесені до Бюджетного Кодексу.

Теоретичну основу роботи становлять праці таких українських і зарубіжних вчених як Остром Е., Гербер Ж., Хіллер Дж., Барнс Д., Мороз О., Батанов О., Орзіх М., Видрін І., Баймуратов М., Азарова Т., Абрамов Л., Сорокін П., Парсонс Т., Зендріков К., Михайлівський В., Авдеева Т., Монастирський Г., Любимов Л., Кочеткова С. та інших науковців.

Емпіричною базою дослідження є закони України, інші нормативно-правові акти, міжнародні та європейські конвенції. Крім цього, використовуються матеріали практики діяльності об'єднаних територіальних громад відповідно до Бюджетного Кодексу.

Поставлена мета та задачі наукової роботи зумовили її структуру. Робота складається зі вступу, трьох взаємопов'язаних розділів, поділених на шість підрозділів, висновків проведеного дослідження та списку використаних джерел. Загальний обсяг наукової роботи становить 28 аркушів.

## РОЗДІЛ І. ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТВОРЕННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

1.1. Правові підстави виникнення передумов для створення об'єднаних територіальних громад в Україні

Задля створення соціальної, правової та демократичної держави в умовах децентралізації та проведення конституційної реформи в Україні, необхідно впроваджувати відповідні процеси розбудови інституту місцевого самоврядування, первинним суб'єктом якого виступає територіальна громада. Територіальна громада відіграє провідну роль у системі життєзабезпечення людини і суспільства в цілому, оскільки більшість населення задовольняє свої суспільні потреби на рівні села, селища, міста. Підтримка місцевого самоврядування з боку держави і створення умов для стійкого та самостійного розвитку територіальних громад в Україні є одним із найголовніших завдань сьогодення.

За останні роки держава прагне спрямувати свою політику на посилення дієздатності територіальних громад, що підтверджує процес добровільного об'єднання територіальних громад, який розпочався у 2015 р. Основними елементами дієвої державної політики у сфері реформування місцевого самоврядування (а відповідно, і розвитку територіальних громад) мають бути:

1) наявність розробленої концепції організації місцевої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою, у якій визначено критерії дієвого місцевого самоврядування та шляхи його досягнення;

2) пакет законів та нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади в територіях, визначають їхні компетенції та взаємодію, порядок вирішення спорів між ними;

3) нормативно-правова база ресурсного забезпечення місцевого самоврядування, передусім механізми обрахунків органами місцевого самоврядування бюджетних надходжень і видатків та перерозподілу фінансових ресурсів між органами місцевого самоврядування залежно від суми коштів, що формуються на їхній території та необхідних видатків для забезпечення приблизно однакового рівня життя в різних регіонах;

4) існування в структурі державної виконавчої влади органу, який би опікувався проблемами місцевого самоврядування і допомагав цим органам у розв'язанні складних проблем, особливо в частині фінансування цільових програм або виконання державних функцій, переданих місцевому самоврядуванню;

5) формалізований алгоритм прийняття рішень із питань, що стосуються місцевого самоврядування, з обов'язковим залученням представників об'єднань органів місцевого самоврядування і враховування їхніх інтересів;

6) розроблена система моніторингу політики у сфері місцевого самоврядування.

Правову основу державної політики розвитку місцевого самоврядування складають суттєва низка актів чинного законодавства, а саме: закони України, міжнародно-правові документи, акти президента України та уряду, відомчі нормативно-правові акти в галузі місцевого самоврядування та інші. Особливе значення серед усіх належить основному Закону – Конституції України. Метою є створення оптимальних умов для підтримки та розвитку територіальних громад, які є необхідними для становлення економічно і соціально розвиненої демократичної держави. З обранням державою курсу на децентралізацію влади, Україна фактично обрала іншу у порівнянні із початком 90-х років модель місцевого самоврядування. Зокрема, сьогодні державою здійснюється курс на побудову так званої «партнерської» моделі місцевого самоврядування, в якій держава визнає підвищену роль територіальної громади як носія безпосередньої демократії., та має лише впорядкувати місцеве самоврядування на нормативно-правовому рівні. Після тривалих періодів розроблення державної політики розвитку територіальних громад протягом 2014-2015 рр. було прийнято низку важливих нормативних актів , спрямованих на реалізацію державної політики, серед яких варто назвати закони України: «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про засади державної регіональної політики», «Про особливий порядок місцевого самоврядування в



окремих районах Донецької і Луганської областей», «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин», «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи», «Про місцеві вибори», «Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад», «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів» та інші.

Також слід зазначити, що правовий механізм об'єднання територіальних громад, як одна із найважливіших складових процесу утворення спроможних територіальних громад, на жаль, не була визначена в законодавчому полі України майже два десятиліття після закріплення такого права жителів сіл, селищ, міст і громад на конституційному рівні. Тому прийняття у 2015 р. Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» стало важливим дієвим кроком, який, нарешті, дозволив зрушити процесу об'єднання громад з теоретичної площини у практичну.

Отже, досвід практичної реалізації Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», з одного боку, довів його актуальність і корисність для розвитку територіальних громад, а з іншого – виявив недосконалість, прогалини та колізії у правовому регулюванні окремих питань, пов'язаних з об'єднання територіальних громад.

1.2. Правове регулювання механізмів реалізації державної програми формування об'єднаних територіальних громад як основи місцевого самоврядування

Практична реалізація процесу об'єднання територіальних громад розпочалась в середині 2015 року, таким чином, наразі можемо проаналізувати результати чотирирічної роботи. У 2015 році було утворено 159 ОТГ, що

об'єднали 793 територіальні громади. 25 жовтня 2015 р. в цих громадах було обрано нові органи місцевого самоврядування, з 1 січня 2016 р. вони перейшли на прямі бюджетні розрахунки з Державним казначейством і за результатами 2016 року

показали помітну позитивну динаміку свого розвитку. Ці громади отримали розширені повноваження і додаткові ресурси, що дозволило їм реалізовувати проекти розвитку інфраструктури: ремонтувати і навіть будувати школи, дитсадки, водогони, дороги, системи вуличного освітлення, закуповувати комунальну техніку, створювати комунальні підприємства, дбати про благоустрій території тощо.

У 2016 році відбувся суттєвий прогрес у формуванні ОТГ – їхня кількість зростає у 2,3 рази. Таким чином, станом на початок 2017 р. в Україні налічувалось 366 ОТГ, які об'єднали 1740 місцевих рад, в яких проведено перші місцеві вибори. Ці громади у 2017 році перейшли на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України. У 2016 р. розпочався процес обрання старост у селах і селищах об'єднаних громад.

У 2017 році після прийняття низки законів, що врегулювали проблемні питання об'єднання, процес формування ОТГ отримав новий імпульс до активізації. 30 квітня 2017 року відбулись перші місцеві вибори ще у 47 ОТГ. Таким чином, станом на кінець травня 2017 року в Україні утворено 413 ОТГ, що об'єднали 5258 населених пунктів, і в яких відбулись перші вибори органів місцевого самоврядування. Найбільше об'єднаних громад, які вже чекають на рішення ЦВК, у Дніпропетровській, Чернігівській, Полтавській, Черкаській, Волинській, Херсонській областях.

Разом з тим, зберігається значна нерівномірність між регіонами у проведенні процесу об'єднання територіальних громад.

Найбільшу кількість ОТГ створено у Тернопільській (36 ОТГ), Дніпропетровській (34 ОТГ), Житомирській (32 ОТГ), Хмельницькій (26 ОТГ), Львівській (25 ОТГ), Вінницькій та Запорізькій (по 24 ОТГ) областях. Сумарна частка перших трьох із зазначених регіонів становить чверть (24,6 %)

всіх ОТГ країни. Водночас окремі регіони суттєво відстають у процесі формування ОТГ, серед них Київська (2 ОТГ), Харківська та Закарпатська (по 5 ОТГ) області.

У 2017 році активніше почав працювати і механізм співробітництва територіальних громад. Якщо станом на 1 квітня 2016 р. реєстр договорів про співробітництво територіальних громад містив дані про 35 договорів щодо реалізації спільних проектів у 7 областях, то станом на 10 травня 2017 року Реєстр містить дані вже про 82 договори про співробітництво, учасниками договорів є 399 місцевих рад. З них 34 договори про співробітництво (41,5 %) укладено в Полтавській області, 10 - в Івано-Франківській, 8 - у Волинській, по 6 договорів - у Черкаській та Чернігівській областях. Водночас у 8 областях (Донецька, Запорізька, Луганська, Миколаївська, Рівненська, Тернопільська, Херсонська, Чернівецька) не укладено жодного договору про співробітництво<sup>9</sup>.

Значна відмінність між регіонами за динамікою формування об'єднаних територіальних громад, запровадження механізму співробітництва громад передусім обумовлена різним ставленням місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в регіонах до запровадження реформи децентралізації. Але недоліки щодо функціонування об'єднаних територіальних громад все ще існують.

Розподіл повноважень згідно з принципом субсидіарності – це один з головних принципів децентралізації, відповідно до якого найбільше повноважень мають ті органи, які є найближчими до людей, і на рівні яких вирішення завдань та надання послуг є найбільш ефективним та найменш ресурсовитратним. До повноважень об'єднаних територіальних громад належать: власні та делеговані.

Власні повноваження включають у себе:

- планування розвитку громади та формування бюджету;
- управління земельними ресурсами, надання дозвіл на будівництво, прийняття будівель в експлуатацію;

- надання житлово-комунальних послуг (теплопостачання і водовідведення, управління відходами, утримання об'єктів комунальної власності);

- організація пасажирських перевезень на території громади;
- пожежна охорона;
- економічний розвиток, залучення інвестицій, розвиток підприємства;
- розвиток місцевої інфраструктури: утримання та будівництво доріг; водо-, тепло-, газопостачання і водовідведення та благоустрій території;
- утримання вулиць і доріг на території громади;
- контроль виконання рішень ради та громадська безпека силами муніципальної варти.

У свою чергу делеговані повноваження мають на меті:

- соціальна допомога через територіальні центри ( в громадах);
- управління школами та дитсадками;
- утримання та організація будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків;
- адміністративні послуги через центри їх надання (в громадах);
- первинна медична допомога

Об'єднані громади переходять на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом (раніше прямі відносини мали лише області, райони, міста обласного значення). Слід зазначити, що змінами до Податкового кодексу зроблено перший крок до запровадження повсюдності місцевого самоврядування. Передбачено, що органи місцевого самоврядування встановлюють ставки на пільги по платі за землю не тільки в межах, а й за межами населених пунктів. У перспективі органи місцевого самоврядування об'єднаних громад отримають виключні повноваження щодо розпорядження, володіння і користування земельними ділянками в межах своєї юрисдикції (як у межах, так і за межами населених пунктів).

Фінансування об'єднаних територіальних громад здійснюється таким чином:

- державне мито;
- плата за надання адміністративних послуг;
- туристичний збір;
- орендна плата за водні об'єкти;
- різноманітні трансферти;
- власні надходження бюджетних установ;
- надходження в рамках допомоги і грантів міжнародних фінансових організацій та Європейського Союзу;
- місцеве запозичення;
- кошти пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту;
- кошти, отримані в процесі здійснення державних закупівель.

На сьогодні переважна більшість територіальних громад України , маючи право вирішувати питання місцевого значення, неспроможна це робити через брак власних коштів, занепад або відсутність інфраструктури, а також недостатність кваліфікованих кадрів. Тому значна частина питань місцевого значення не вирішується: не утримуються на належному рівні об'єкти комунальної власності, територія, благоустрій тощо. Децентралізація покликана здійснити суттєві зміни місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Децентралізація дає можливість створити громади, які здатні взяти на себе відповідальність за свою розбудову. Вони отримають додаткові повноваження, додаткове фінансування. Будуть створені нові виконавчі органи . Їм буде належати реальна влада в регіонах. Це посилить місцеве самоврядування, зробить систему влади в регіонах справді демократичною – управляти регіонами будуть суб'єкти, обрані в ході місцевих виборів.

## РОЗДІЛ II. ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

### 2.1. Правові основи використання міжнародного досвіду діяльності об'єднаних територіальних громад в Україні

За останні кількадесят років розвиток став одним з основних трендів у публічному управлінні в Європейському Союзі. Проте, на відміну від громадянського суспільства і його інститутів, функціонування яких має досить

розвинену нормативно-правову базу, у жодному офіційному документі ЄС не знаходиться прямого посилання на поняття «розвиток територіальних громад», хоча деякі аспекти методологічного підходу до його здійснення знайшли опосередковане вираження у Програмі соціальної інклюзії. Документи, присвячені питанням боротьби з бідністю, також підкреслюють важливість самоорганізації нужденних. Проте практика публічного управління, як відзначалося, уже достатньо давно спрямована на розвиток територіальних громад, оскільки неодноразово було продемонстровано, що цей процес, окрім своєї мети, також:

- забезпечує професійну і незалежну підтримку різних соціальних груп;
- сприяє визначенню разом із місцевими жителями актуальних проблем місцевого співтовариства;
- збільшує та розширює можливості місцевих жителів відносно їхньої самоорганізації для спільного вирішення різних проблем;
- сприяє становленню стабільного співтовариства, заснованого на взаємній повазі та соціальній справедливості;
- «підштовхує» владні структури до активного залучення громадян до управління місцевим розвитком;
- сприяє соціокультурному розвитку територій силами самих місцевих жителів.

Аналізуючи європейський досвід, звичайно ж, слід розуміти, що за всієї своєї подібності європейські країни мають власну неповторну індивідуальність. Відмінності, що впливають на розвиток територіальних громад, існують навіть у різних регіонах однієї країни. На практиці процеси децентралізації тісно пов'язані з проведенням адміністративно-територіальних реформ, що приводить до серйозних змін в територіальній організації публічної влади. Якщо ж говорити про ключові аспекти успішного розвитку територіальних громад, що забезпечуються засобами реалізації державної політики у більшості країн – членів ЄС, то узагальнення низки літературних джерел, присвячених цій проблематиці, дозволяє віднести до них

такі п'ять основних: державне визнання й підтримка, професіоналізація цієї діяльності, фокусування на підвищенні спроможності територіальних громад, виділення пріоритетних завдань, забезпечення розвитку територіальних громад на різних рівнях.

Для порівняння функціонування об'єднаних територіальних громад України і Європи, я обрала: Німеччину, Францію і Польщу. Отож, у Німеччині, як і в Україні, територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування в Німеччині має два рівні (райони та громади). Комунальний устрій належить до компетенції 16 федеральних земель, а Конституція (федеральний рівень) обмежується тим, що гарантує право на місцеве самоврядування. При цьому організація державного управління в різних землях може мати дуже суттєві відмінності. Критеріями при визначенні територіальної основи комунального самоврядування є такі: кількість населення, структура розселення, традиції, особливості історичного, соціального розвитку міст тощо. Досить цікавим є той факт, що для членів територіальних громад Німеччини властивий високий ступінь демократичності форм волевиявлення. Про це свідчать такі факти, як: для підтримання місцевої ініціативи в Німеччині достатньо 1% громадян громади, а в Україні – не менше 10 тис. жителів громади; скликання зборів громади відбувається на вимогу 2,5% громадян громади Німеччини, а в Україні – не менше 10% жителів громади. Розвиток місцевої демократії в Німеччині виражається через появу нових форм волевиявлення, а саме: «права жителя на клопотання», «побажання громадян», «рішення громадян». Особливістю громади є те, що зазвичай вони повинні бути добре заселені і не надто малі в територіальному плані. Автономія німецьких громад ґрунтується на можливості здійснювати владу на визначеній території, займатися організацією громади, ухвалювати норми місцевого права, зокрема статuti громад, ухвалювати місцеві бюджети та локальні податки, планувати власний господарський розвиток тощо.



Щодо Франції, то її досить часто порівнюють з Україною. Схожість полягає у розмірі території, кількості населення, структурі державної влади, а також подібний територіальний устрій. Для України досвід Франції є дуже важливим, оскільки вони перші багато чого досягли у цьому напрямку. Для адміністративного устрою Французької республіки характерним є поєднання управління місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, причому із запровадженням ідеї децентралізації у цій країні все більше повноважень поступово переходить від органів державної до органів влади місцевої. Децентралізація також створила у Франції три основні рівні територіальних одиниць з повним набором повноважень для кожного з них. Це комуна, департамент та регіон. Члени муніципальних рад обирають зі свого складу мера. Мер є керівником комуни, він представляє її інтереси і управляє місцевим бюджетом. У Франції прибутковий податок повністю надходить до державного бюджету. Франція демонструє найбільш централізовану серед країн Європейського Співтовариства модель міжбюджетних відносин з органами місцевого самоврядування (поряд з Нідерландами та Бельгією). Намагання Франції та дії у напрямку децентралізації зробило певні кроки задля зміни французького суспільства в досягненні більшої демократичності. Маючи спрощений доступ до значної кількості необхідних послуг, повноваження місцевих рад тільки зросли. Місцеві громади пропонують надати їм додаткових повноважень, а отже, можна припустити, що у майбутньому Францію чекає подальша децентралізація.

Також хотілося б звернутися до досвіду Польщі, що входить до складу Європейського Союзу та межує з нашою державою. Керівництво заходами щодо вирішення місцевих справ в адміністративно-територіальній системі Польщі має декілька аспектів. Одним з них є те, що основною адміністративною одиницею в Польщі є громада. Ці місцеві органи існують як у сільських районах, так і в містах. У певних випадках вони утворили об'єднані одиниці місцевого самоврядування, чия юрисдикція поширюється як на

міську, так і на сільську місцевість. Громадами керують ради, обрані місцевим населенням. Простий за організацією характер територіального поділу Польщі, який є певним орієнтиром для України, сприяв прийняттю закону про те, що жителі громад мають утворити самоврядне співтовариство. Взагалі вважають, що польська адміністративна реформа була успішною. Проте є велика проблема, яка стосується ситуації з розподілом публічних фінансів.

Економічна політика місцевих органів влади є досить обмеженою. Місцеві громади насправді є більше об'єктами економічних відносин, аніж їх суб'єктами. Досвід реформ країн ЄС є досить важливим для нашої держави, але вона не повинна повністю механічно його використовувати. В умовах глобалізації економіки різні форми участі в господарській діяльності повинні вписуватися в рамки державної та регіональної політики і не повинні порушувати принцип.

## 2.2. Основні принципи функціонування об'єднаних територіальних громад в системі місцевого самоврядування

Основні передумови активізації процесу децентралізації в Україні пов'язані з виконанням вимог, яким мають відповідати кандидати на вступ в Європейського Союзу, та подіями на Сході України, урегулювання яких потребує дотримання Мінських угод. З децентралізацією влади пов'язані надії українського суспільства на підвищення рівня та якості життя населення, обсягу та якості суспільних послуг, максимальне наближення їх до споживача і отримання у найкоротший строк. Кожна децентралізована країна зробила свої кроки до децентралізації влади. Україна визначила п'ять власних кроків:

- визначити територіальну основу органів місцевого самоврядування та виконавчої влади;
- розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів;
- розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади;

- визначити потребу у кількості ресурсів на кожному рівні;
- зробити органи місцевого самоврядування підзвітними перед виборцями і державою.

Згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні ці кроки включають також максимальне залучення населення до ухвалення управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя; удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади. Для того, щоб ці кроки країною були пройдені, має бути відповідне забезпечення: законодавче, організаційне та суспільне.

Законодавче забезпечення децентралізації пов'язане з прийняттям законів про місцеве самоврядування, об'єднання громад, ринок праці, а також законодавчих актів, що регулюють питання фінансування та перерозподілу повноважень у сфері освіти, культури, соціального захисту населення, охорони здоров'я, охорони навколишнього природного середовища, надання житлово-комунальних послуг та інших суспільних послуг.

Організаційне забезпечення децентралізації представлене зміною відстані між наявними та необхідними, які дозволяють максимізувати якість надання суспільних послуг повноваженнями різних рівнів управління виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Перерозподіл функцій за рівнями – складний і болючий процес, що супроводжується визначенням відповідного фінансування для реалізації закріплених за певним рівнем нових функцій і базується на нових і оновлених законодавчих актах. З метою створення спроможних громад підписано Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Закон України «Про співробітництво територіальних громад» і видана Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад». Спроможні територіальні громади – територіальні громади, які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг,

зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Держава здійснює фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст шляхом надання об'єднаній територіальній громаді коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади у разі, якщо її межі повністю відповідають межах, визначеним перспективним планом формування територій. Проекти перспективних планів розробляються обласними державними адміністраціями та подаються до обласних рад.

Перспективні плани досі не реалізовані повною мірою через недотримання територіальних меж, що були визначені при підготовці проектів об'єднання. Розраховуючи на отримання фінансової підтримки, більша кількість громад, ніж планувалось, забажала стати центром об'єднаної територіальної громади. На рівні громад процеси відбуваються повільно перш за все через законодавчу неврегульованість питань розподілу коштів всередині об'єднаної громади й передавання повноважень без відповідного фінансового забезпечення. Розширення повноважень на місцевому рівні потребує кваліфікованих кадрів для реалізації поставлених завдань. Зростання навантаження на працівників у таких сферах, як медицина, землекористування, освіта; надання адміністративних послуг на рівні об'єднаних територіальних громад у результаті збільшення повноважень, але без створення відповідних додаткових структур, оскільки повноваження передаються швидше за надання фінансової підтримки, без відповідного матеріального заохочення – усе це суттєво знижує мотивацію й активність, а іноді і формує негативне ставлення до процесу децентралізації.

Отже, сьогодні Україна робить лише перші кроки на шляху до децентралізації і економічного зростання Україна, внаслідок чого виникають порушення запланованих строків реалізації її етапів. Створюється необхідне

законодавче забезпечення щодо децентралізації, яке поступово із законопроектів перетворюється у Закони України, які є необхідною базою для ухвалення організаційних та соціально-економічних рішень. Проте виникають певні ускладнення надто повільним формуванням спроможних громад та змінами адміністративно-територіального устрою України через розмежування повноважень між органами держави та самоврядування, між рівнями самоврядування і територіальними органами виконавчої влади. Інформованість суспільства свідчить про наявність проблем в інформаційному забезпеченні процесу децентралізації. Велика кількість населення не знає і не усвідомлює суті децентралізації. Децентралізація в Україні має певні зрушення, перші вдалі та невдалі приклади проведених змін, котрі мають створювати умови для вдалого соціально- економічного розвитку територій та спрямовуватися на підвищення рівня та якості життя населення, а також збільшення обсягу та якості суспільних послуг.

## РОЗДІЛ III. ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

### 3.1 Проблемні аспекти реформи децентралізації влади в Україні

В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування. Проте від часу прийняття Конституції України та базових нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного

значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування.

В Україні утворено близько 11 тис. територіальних громад, 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. Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ. Удосконалення потребує також система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території. Збереження диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади (відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади району в місті) призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

Проведення структурних реформ дасть змогу досягти стійкого економічного ефекту за умови гармонізації пріоритетів і етапів зазначених реформ із реформою місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Труднощі, що виникнуть під час перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць, що ймовіріше, знайде своє вираження в укрупненні територіальних громад (з метою забезпечення їх фінансової спроможності). Якщо говорити конкретно, то це:

- послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування за реалізацією повноважень, які будуть їм передані, що ускладнюється слабкістю інститутів громадянського суспільства

- загострення проблем бюджетної системи в питанні фінансування повноважень органів місцевого самоврядування, загроза його зриву

- зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень, обумовлене низьким рівнем компетентності посадових осіб місцевого самоврядування та недосконалістю системи добору до депутатських повноважень

Під час розгляду кроків реформування місцевого самоврядування необхідно враховувати перелічені ризики та передбачати застосування механізмів послаблення їх негативного впливу. Водночас поява тих чи інших складностей стимулюватиме до швидкого реагування влади та пошуку засобів вирішення існуючих проблем.

На даний час ефективного та швидкого розв'язання потребують наступні проблеми децентралізації:

- погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження

- зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування

- складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст)

Неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад

- нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у

співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади

- зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень

- корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги

- надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово- матеріальних ресурсів

- відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування

- зазначені проблеми ускладнюються внаслідок проблем правового та інституційного характеру, а також неузгодженості реформ у різних сферах з реформуванням системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави.

### 3.2 Шляхи реалізації державної програми створення об'єднаних територіальних громад в Україні

Продовження запровадження політики децентралізації управління має стати дієвим фактором стабілізації соціально-економічної ситуації, подолання суперечностей між різними рівнями влади, сприяти підвищенню ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях управління. Головні завдання децентралізації на середньострокову перспективу полягають у завершенні формування спроможних територіальних громад на всій території країни, посиленні інституційної та ресурсної спроможності громад, запровадженні



стратегічного планування розвитку ОТГ, розбудові інфраструктури громад, підвищенні якості надання всього спектру публічних послуг населенню. Подальша успішна реалізація реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування на засадах децентралізації вимагає продовження роботи щодо удосконалення законодавчо-нормативного забезпечення реформи. Зокрема, необхідно:

- відновити роботу над законопроектом щодо внесення змін до Конституції України з питань децентралізації, яким має бути удосконалена конституційна база для функціонування нової системи територіальної організації влади та системи адміністративно-територіального устрою держави;

- прийняти базовий закон «Про адміністративно-територіальний устрій України», в якому визначити засади державної політики у цій сфері, конструкцію нового адміністративно-територіального устрою, уніфіковані вимоги і критерії до адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів, чіткі процедури утворення і ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, порядок встановлення і зміни їх меж тощо;

- підготувати й прийняти нову редакцію Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», удосконаливши забезпечення функціонування повноцінного місцевого самоврядування на різних рівнях управління, перерозподіл повноважень в системі органів місцевого самоврядування та між органами місцевого самоврядування та державними органами виконавчої влади;

- прийняти закон «Про місцевий референдум, оскільки з ухваленням Закону України «Про всеукраїнський референдум» у 2012 р. було втрачено правовий механізм проведення місцевого референдуму, що є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення;

- внести зміни до закону «Про співробітництво територіальних громад» щодо запровадження процедури приєднання територіальних громад до вже існуючих договорів про співробітництво;

- внести зміни до закону «Про регулювання містобудівної діяльності» щодо внесення до переліку документів з просторового планування на місцевому рівні плану об'єднаної територіальної громади, який включатиме функціональне зонування території, формування інженерно-транспортної інфраструктури, благоустрою території тощо.

Для вирішення проблемних питань та забезпечення успішної реалізації процесу подальшого формування об'єднаних територіальних громад доцільно:

- доопрацювати і внести зміни до перспективних планів формування територій громад для кожного регіону на основі положень Методики формування спроможних територіальних громад; встановити терміни доопрацювання перспективних планів та відповідальність обласних державних адміністрацій;

- законодавчо врегулювати питання виконання районними радами визначених законом повноважень в районах, територія яких провністю або частково охоплена створеними об'єднаними територіальними громадами;

- унормувати питання оптимізації структури та чисельності працівників районних державних адміністрацій в районах, територія яких провністю або частково охоплена створеними об'єднаними територіальними громадами;

- опрацювати питання удосконалення механізму державної фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та забезпечення стабільних джерел такої підтримки.

Для посилення експертно-методичної та ресурсної підтримки створення і розвитку об'єднаних територіальних громад необхідно:

- обласним державним адміністраціям активізувати роботу із надання методичної та консультативної допомоги органам місцевого самоврядування з питань добровільного об'єднання територіальних громад, а також органам місцевого самоврядування ОТГ щодо реалізації ними нових повноважень, проведення відповідної інформаційно-роз'яснювальної роботи, у тому числі в місцевих засобах масової інформації;

- налагодити ефективну роботу регіональних Центрів сприяння розвитку місцевого самоврядування в організаційній підтримці процесу добровільного об'єднання територіальних громад та їхнього подальшого розвитку;

- обласним державним адміністраціям забезпечити координацію роботи з надання організаційно-методичної допомоги об'єднаним територіальним громадам в підготовці проектних пропозицій для отримання коштів на реалізацію інфраструктурних проектів за рахунок державних субвенцій;

- надати допомогу об'єднаним територіальним громадам з підготовки стратегічних та програмних документів щодо соціально-економічного розвитку громад, в т.ч. із залученням коштів міжнародної фінансової та технічної допомоги.

З метою зміцнення кадрового забезпечення проведення реформи та подальшого функціонування органів місцевого самоврядування необхідно прийняти закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» з урахуванням пропозицій Президента України. Закон необхідний для врегулювання правових та організаційних засад служби в органах місцевого самоврядування, правового статусу посадових осіб, умов та порядку реалізації громадянами права на службу в органах місцевого самоврядування.

## ВИСНОВКИ

У проведеному дослідженні наведено теоретичне узагальнення та запропоновано вирішення важливої наукової проблеми вироблення системних заходів щодо вдосконалення правових засад регулювання визначення правових передумов для розгляду і вирішення проблемних аспектів процесу формування органів місцевого самоврядування.

Для цього в роботі сформульовано такі основні теоретичні та практичні висновки з метою визначення цілі виникнення об'єднаних територіальних громад, їх функціонування та реформування:

1. Доведено, що об'єднані територіальні громади було створено на законних підставах, оскільки вони були сформовані на основі низки актів чинного законодавства, а саме:

- закони України
- міжнародно-правові документи
- акти президента України та уряду
- відомчі нормативно-правові акти в галузі місцевого самоврядування
- Конституція України

2. Проаналізовано питання розмежування підстав виникнення передумов створення і функціонування об'єднаних територіальних громад у системі місцевого самоврядування. Обґрунтовано положення національного законодавства, яке встановлює та регулює порядок формування органів місцевого самоврядування відповідно до міжнародних стандартів. Отже, відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» консолідація здійснюється на принципах конституційності, законності і добровільності.

3. Сформульовано доцільність виділення ряду ознак виникнення передумов створення об'єднаних територіальних громад: вони є первинним відповідальним об'єднанням, яке виникло в результаті прагнення населення до гідного життя, особливістю якого є можливість вибору, обговорення та ініціювання певних заходів. Воно базується на гласності та відкритості, тому що держава зобов'язана у свою чергу здійснювати інформаційно-просвітницьку, методичну та фінансову підтримку об'єднання територіальних громад. Повноваження органів місцевого самоврядування, сільського, селищного, міського голови територіальних громад, що об'єднались, припиняються з моменту набуття повноважень новообраними органами.

4. Визначено проблемні аспекти у виникненні та функціонуванні об'єднаних територіальних громад, які в основному полягають у низькому матеріальному забезпеченні та невідповідності законів України на практиці, а також визначено шляхи їх вирішення.

5. Підтверджено положення про те, що якість та доступність публічних послуг погіршено, а також аргументовано нерозвиненість форм прямого народовладдя, яке, як результат, неспроможне захистити права та інтереси населення.

Отже, можна зробити висновок про те, що об'єднані територіальні громади недостатньо матеріально забезпечені державою, що є слабкою ланкою у їх функціонуванні. Варто додати, що зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування здатне гальмувати їх потенційний розвиток, що призводить до деградації, а згодом до розпаду. Але при цьому нашій країні варто змінюватися, удосконалюватися, звертати увагу на досвід зарубіжних держав і реформувати власну.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (Відомості Верховної Ради (ВРР), 2015, №13, ст.91)
2. Закон України «Про місцеве самоврядування» (Відомості Верховної Ради (ВРР), 1997, №24, ст.170)
3. Закон України «Про місцеві вибори» (Відомості Верховної Ради (ВРР), 2015, №37-38, ст.366)
4. Баймуратов М. О. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: основні ознаки і особливості // Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві

державні адміністрації» : наук.-прак. посіб. / за ред. В.В.Кравченка – К. : Атіка, 2003. – 288с.

5. Батанов О. В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки / О. В. Батанов // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 2 (12). – С. 51–57.

6. Выдрин И.В. Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления (государственно-правовые аспекты) / И. В. Выдрин // Правоведение. – 1992. – № 4. – С. 82- 90.

7. Орзіх М. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування / Х. Орзіх // Місцеве та регіональне самоврядування України. – Вип.1–2 (10–11). – К., 1995. – С. 65-73.

8. Місцевий розвиток за участі громади : Монографія у 2 т. – Суми : Університетська книга, 2013. Том 1. – Теоретичні основи сталого місцевого розвитку, орієнтованого на громаду / [за заг. ред. Ю. М. Петрушенка]. – Суми : Університетська книга, 2013. – 352 с.

9. Шиманке Д. Проектний документ №12. Система місцевого самоврядування та її реформи. Досвід деяких європейських країн (Данія, Німеччина, Англія, Франція та Швеція) / Д.Шиманке. – К., 2008. – 28 с.

10. Залуцький І.Р. Основи сталого розвитку територіальної громади : [навчальний посібник] / І.Р. Залуцький, Р. Л. Бурсак, Б. М. Шевчук та ін. – К. : НАДУ, 2008.

11. Багмет М.О., Євтушенко О.Н. Базові принципи діяльності територіальних інститутів управління в контексті Європейської хартії місцевого самоврядування // Наукові праці: Науково- методичний журнал. – Т. 69. Вип. 56. Політичні науки. Правознавство. – Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2007. – С. 56-60.

12. Баймуратов М.А., Григорьев В.А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления развития в Украине // М.А. Баймутов, В.А. Григорьев. – Одесса: Юрид. лит., 2003. – 248с.

13. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. (із змінами)

14. Мельниченко В. І. Інституційний розвиток на рівні регіону [Текст] : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисципліни / В. І. Мельниченко. - К. : НАДУ, 2009. - 88 с.

15. Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад: Закон України від 9 лют.2017 р. № 1851-VIII// Відомості Верховної Ради (ВВР).- 2017.- № 13.- Ст.144

16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів: Закон України від 14 бер.2017 р. № 1923-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР).- 2017.- № 17.- Ст.203

17. Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади: [монографія] / За заг. ред. П.В. Ворони. – Полтава: Полтавський НТУ, 2009. – 288 с.

18. Колодій А. М., Олійник А. Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні // А.М. Колодій, А.Ю. Олійник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — 460 с.

19. Кампо В. Конституційно-правові гарантії захисту місцевого самоврядування.// Проблеми формування добросовісного, належного місцевого самоврядування: збірник матеріалів та документів./ За заг. ред. М. Пухтинського.- К.: Атіка, 2008.- С.296-301., 600с.

20. Корнієнко М. Місцеве самоврядування // М. Корнієнко – К.: Демос, 1999.

21. Конотопцев О.С. Організація взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування: Конспект лекцій до короткотермінового тематичного семінару. // О.С. Конотопцев. – Х.: Вид-во ХНАДУ "Магістр", 2006. – 20 с.

