

Серія «Економічні науки»  
Випуск 4(80) 2017 р.

**УДК 336.14: 352**

**Ляхович О. О., к.е.н., доц., Рудик В. І., студент** (Національний університет водного господарства та природокористування, м. Рівне, Україна)

## **ПЕРЕВАГИ І ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

**У статті досліджено законодавчо-нормативне та інституційне забезпечення реалізації реформи територіальної організації влади на засадах децентралізації та проаналізовано динаміку формування об'єднаних територіальних громад. Визначено основні напрями та заходи щодо вдосконалення законодавчого забезпечення процесу формування спроможних територіальних громад, посилення надання їм експертно-методичної та ресурсної підтримки.**

**Ключові слова:** територіальні громади, законодавчо-нормативне забезпечення, реформа місцевого самоврядування, територіальна організація влади.

**Вступ.** 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. Реформа децентралізації спрямована на створення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні на основі європейських цінностей розвитку місцевої демократії, наділення територіальних громад повноваженнями та ресурсами, що забезпечать місцевий економічний розвиток, надання населенню високоякісних та доступних публічних послуг.

**Актуальність.** Якість життя населення – це той показник, на формування якого спрямовано дії на державному, регіональному і місцевому рівнях одночасно. Світовий досвід свідчить, що соціальні проблеми розуміються і, як наслідок, вирішуються на місцевому рівні значно ефективніше. Проте такий прямий зв'язок між розумінням і вирішенням може бути лише за достатньої ресурсної спроможності. Одним із механізмів формування ресурсної спроможності на даному етапі розвитку країни на місцевому рівні є добровільне об'єднання територіальних громад, саме тому дане питання є актуальним на сьогодні. Особливо важливим це питання стає для сільських громад, бюджети яких переважно є дотаційними.

**Метою статті** є дослідження проблемних питань формування і



розвитку об'єднаних територіальних громад та розробка напрямів усунення недоліків даної реформи. Для досягнення даної мети необхідно вирішити такі завдання:

- проаналізувати показники формування та розвитку об'єднаних територіальних громад;
- дослідити законодавчо-нормативне та інституційне забезпечення реалізації реформи територіальної організації влади на засадах децентралізації;
- визначити основні проблемні питання формування та розвитку об'єднаних територіальних громад;
- розробити рекомендації щодо усунення проблемних аспектів впровадження реформи децентралізації.

**Основна частина.** Практична реалізація процесу об'єднання територіальних громад розпочалась в середині 2015 року. 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 [6]. 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.

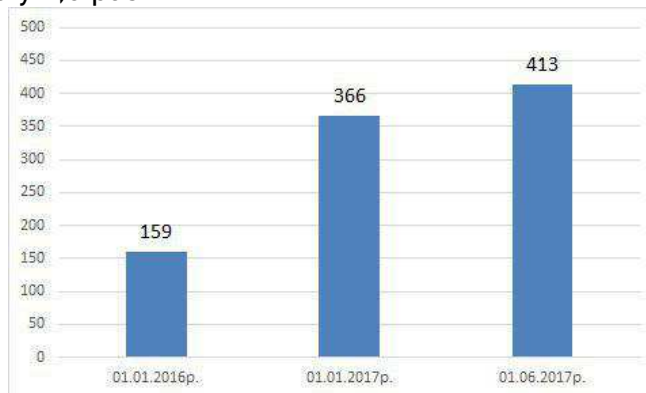


Рисунок. Динаміка розвитку кількості територіальних громад

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 міжбю-

джетні відносини з Державним бюджетом України [3].

Незважаючи на активний розвиток територіальних громад, зберігається значна нерівномірність між регіонами у проведенні процесу об'єднання. 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 [2].

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, а станом на 10 травня 2017 року Реєстр містить дані вже про 82 договори про співробітництво, учасниками яких є 399 місцевих рад. На нашу думку, 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.

Практичний процес формування об'єднаних територіальних громад постійно виявляє проблемні питання, що потребують законодавчого або нормативного врегулювання. Суттєве удосконалення законодавчого регулювання процесу формування спроможних територіальних громад відбулося в 2017 році:

– прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад». Законом запроваджено порядок добровільного приєднання до вже створеної ОТГ, уточнено вимоги щодо визнання ОТГ спроможною. Закон має посприяти формуванню ОТГ відповідно до затверджених Перспективних планів, оскільки передбачає, що у разі відмови ради ОТГ у наданні згоди на приєднання до неї іншої територіальної громади за її ініціативою, Кабінет Міністрів України може скасувати рішення про визнання такої громади спроможною;

– прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів». Законом запроваджено механізм для створення ОТГ, до складу якої увійшли територіальні громади сусідніх адміністративних районів та можливість створення ОТГ, центром якої є місто обласного значення, визначено порядок призначення перших місцевих виборів



у таких ОТГ;

– прийнято закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища». Законом удосконалено функціонування інституту старост в ОТГ, уточнено правовий статус старости, визначено його повноваження та форми підзвітності і відповідальності перед громадою та місцевою радою відповідної ОТГ;

– прийнято розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку спроможних об'єднаних територіальних громад, у яких відбулися перші вибори депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови у 2016 році». Уряд затвердив перелік спроможних об'єднаних територіальних громад для нормативно-правового забезпечення переходу на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України об'єднаних громад, в яких відбулися перші місцеві вибори у 2016 р.;

– 6 червня 2017 р. прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» (щодо забезпечення фінансування місцевих виборів)», який врегульовує питання фінансового забезпечення місцевих виборів, в тому числі і перших місцевих виборів в об'єднаних територіальних громадах [4].

Також було вжито заходів щодо удосконалення інституційного забезпечення реалізації реформи децентралізації. Зокрема, створено Центральний офіс реформ, як постійно діючий консультативно-дорадчий орган Кабінету Міністрів України, з метою забезпечення на належному рівні організації та координації впровадження реформ, зокрема, щодо планування відповідних заходів, проведення моніторингу та аналізу стану їх виконання.

Процес об'єднання територіальних громад має низку переваг і за короткий проміжок часу дав багато позитивних зрушень. Одним із перших кроків виконання завдань реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації стала фінансова децентралізація. Завдяки фінансовій децентралізації суттєво зміцнилася ресурсна база місцевих бюджетів та сформувався передумови для активізації процесу добровільного об'єднання територіальних громад.

За 2016 рік надходження власних ресурсів до загального фонду місцевих бюджетів зросли в 1,5 рази або на 48,5 млрд грн порівняно з 2015 роком та склали 146,6 млрд грн. Податку на доходи фізичних осіб надійшло 79 млрд грн, що більше від надходжень 2015 року на 25 млрд грн, плати за землю – 23,3 млрд грн (зросли на 9 млрд грн), єдиного податку – 17 млрд грн (зросли на 6,3 млрд грн), податку на

нерухоме майно – 1,4 млрд грн [5].

Об'єднані громади отримали можливість:

- перейти на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом;
- отримувати з державного бюджету кошти на розвиток інфраструктури громади;
- самостійно вирішувати питання розвитку своєї території;
- безперешкодно виконувати власні повноваження;
- формувати органи управління громади, їх структуру та видатки на їх утримання;
- виконувати делеговані повноваження, зокрема: здійснювати управління школами та дитсадками; організовувати первинну медичну допомогу жителям громади; забезпечувати утримання та організацію роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних закладів; надавати соціальну допомогу населенню через територіальні центри (в громадах); надавати адміністративні послуги та створювати в громадах відповідні центри.

Завдяки проведеній фінансовій децентралізації власні надходження бюджетів об'єднаних громад зросли більше ніж у 3 рази (на 2,3 млрд грн) порівняно з 2015 роком (з 1 млрд грн до 3,3 млрд грн). Об'єднання громад дозволило збільшити власні доходи бюджетів ОТГ на 1 жителя відповідної території. Середній показник доходів об'єднаних громад із розрахунку на 1 жителя громади збільшився до 2345 грн з 700 грн (+1645 грн) [5].

Збільшення фінансових ресурсів, яке відбулося завдяки об'єднанню територіальних громад, дозволяє органам місцевого самоврядування, більш самостійно реалізовувати місцеві стратегії розвитку, суттєво поліпшити інфраструктуру та благоустрій населених пунктів.

Для підтримки об'єднаних територіальних громад, держава надає субвенцію місцевим бюджетам на формування інфраструктури. Кошти роз приділяються між бюджетами об'єднаних територіальних громад пропорційно до їх площі та кількості сільського населення.

Наведені вище дані дозволяють констатувати доволі динамічний процес формування об'єднаних територіальних громад в Україні, зроблені у 2017 р. суттєві кроки щодо удосконалення законодавчо-нормативного забезпечення створення та розвитку ОТГ. Водночас, існує низка невирішених проблем, як стратегічного, так і оперативного характеру, що формують ризики для успішної подальшої реалізації реформи. Зокрема, відзначимо наступні проблемні питання:

1) Не завершено розробку перспективних планів формування територій громад регіонів, до них постійно вносять зміни щодо тих



ОТГ, які пройшли процедуру об'єднання і хочуть провести перші місцеві вибори та отримати додаткові фінансові ресурси і управлінські повноваження.

Створення значної частини ОТГ відбувається без урахування вимог Методики щодо їх формування. Окремі ОТГ утворюються з метою отримання додаткових повноважень і ресурсів, проте за своїм потенціалом об'єктивно не зможуть забезпечити своїм мешканцям надання належної якості послуг, активізувати економічні процеси, оскільки не мають відповідної інфраструктури та ресурсів, та в майбутньому забезпечити сталий розвиток громад. Подальше поширення такої практики несе загрозу нівелювання сутності реформи, оскільки замість спроможних територіальних громад утворюються малочисельні, з нерозвинутою інфраструктурою, недостатніми кадровими ресурсами.

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

У 2016 році субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад склала 1 млрд грн, що був розподілений між бюджетами 159 ОТГ (пропорційно до площі громади та кількості сільського населення у такій територіальній громаді з рівною вагою обох цих факторів). У 2017 році обсяг субвенції на формування інфраструктури ОТГ становив 1,5 млрд грн. Ці кошти були розподілені вже між 366 ОТГ, відтак кожна громада отримала менше коштів ніж минулого року. Швидке збільшення кількості ОТГ без пропорційного збільшення обсягу субвенції на розвиток інфраструктури знижуватиме мотивацію громад до об'єднання та їхні можливості щодо соціально-економічного розвитку, тобто погіршуватиме очікування від реформи [5].

3) Процес створення об'єднаних територіальних громад переважно не має підтримки, а подекуди стикається зі супротивом з боку районних адміністрацій, місцевих рад та еліт.

4) Питання оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади не врегульовано.

5) Відсутнє належне кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, спостерігається недостатність кваліфікації службовців місцевого самоврядування для виконання нових функцій.

Зокрема, це призводить до неефективного використання фі-

нансових ресурсів територіальних громад, неспроможності освоїти кошти державних субвенцій на розвиток громад. Органи місцевого самоврядування сільських ОТГ часто неспроможні підготувати якісні інвестиційні проекти для отримання коштів державної підтримки та міжнародної допомоги, не готові до запровадження стратегічного планування та програмування розвитку громад.

б) Потребує опрацювання питання запровадження механізмів контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних та соціальних послуг.

В умовах децентралізації повноважень та передачі ресурсів органам місцевого самоврядування, високих корупційних ризиків щодо використання бюджетних коштів, актуальним є питання запровадження механізмів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як з боку державних органів, так і з боку громадськості. Особливо важливою в умовах бюджетної децентралізації є потреба здійснення належного контролю за роботою органів влади різних рівнів при плануванні та виконанні ними бюджетів та управлінні і використанні фінансових ресурсів.

**Висновки.** Отже, у напрямі продовження запровадження політики децентралізації процес 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 також продовження роботи щодо удосконалення законодавчо-нормативного та інституційного забезпечення реформи.

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>. 2. Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік : Указ Президента України від 07.12.2016 р. № 545/2016. URL:



<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/545/2016> 3. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=249350402> 4. 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. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249935442> 5. Довідка щодо стану виконання місцевих бюджетів за січень-грудень 2016 року. URL: [http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/ДОВІДКА%20\(січень-грудень\).pdf](http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/ДОВІДКА%20(січень-грудень).pdf) 6. Сайт Мінрегіону України. URL: <http://www.minregion.gov.ua/press/news/48-4-mlrd-grn-do-mistsevih-byudzhetiv-i-2-3-mlrd-grn-do-byudzhativ-otg-rezultati-finansovoyi-detsentralizatsiyi-za-2016-rik/>

Рецензент: к.е.н., професор Мельник Л. В. (НУВГП)

---

**Liahovych O. O., Candidate of Economics (Ph.D.), Associate Profesor,**  
**Rudyk V. I., Senior Student** (National University of Water and  
Environmental Engineering, Rivne)

## **ADVANTAGES AND PROBLEMS OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES**

**The article analyzes the legislative, normative and institutional support for the implementation of the reform of the territorial organization of power on the basis of decentralization and analyzes the dynamics of the formation of the united territorial communities. The main directions and measures for improving the legislative support of the process of formation of capable territorial communities, strengthening of providing them with expert-methodical and resource support are determined.**

**Keywords:** territorial communities, legislative and normative provision, local self-government reform, territorial organization of power.

---



**Ляхович О. А., к.э.н., доц., Рудык В. И., студент** (Национальный университет водного хозяйства и природопользования, г. Ровно, Украина)

## **ПРЕИМУЩЕСТВА И ВОПРОСЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН**

**В статье исследовано законодательно-нормативное и институциональное обеспечение реализации реформы территориальной организации власти на основе децентрализации и проанализирована динамика формирования объединенных территориальных общин. Определены основные направления и мероприятия по совершенствованию законодательного обеспечения процесса формирования способных территориальных общин, усиление предоставления им экспертно-методической и ресурсной поддержки.**

***Ключевые слова:* территориальные общины, законодательно нормативное обеспечение, реформа местного самоуправления, территориальная организация власти.**

---