

**Метеленко Наталя,**  
доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри  
фінансів, банківської справи та страхування  
Інженерний інститут Запорізького національного університету  
(Запоріжжя, Україна)

## СУЧАСНІ АСПЕКТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА РОЗВИТОК ПРОЦЕСУ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Впродовж всього періоду незалежності України однією з головних проблем розвитку державності була і залишається проблема децентралізації влади. Сьогодні значення децентралізації державної влади зростає в умовах свідомого і цілеспрямованого утвердження в Україні європейського правопорядку. Україна намітила курс на інтеграцію в європейське співтовариство, в якому прийнято вважати, що жодна держава не може вважатися демократичною, якщо вона не має територіальної децентралізації державної влади. Процеси державотворення потребують не лише оновлення або покращення елементів системи державного управління, що працюють не достатньо ефективно, а й значної зміни механізмів держави, зокрема правового й організаційного забезпечення процесу регулювання децентралізації, яке є важливим фактором досягнення ефективності державного управління. Питанням, які пов'язані з децентралізацією в Україні присвячено праці багатьох вчених, таких, як Н. Мацедонська, Л. Клівіденко, А. Нечипоренко, В. Колтун, В. Куйбіда, В. Мамонова, Г. Одінцева, А. Ткачук, І. Чикаренко та інші. Одна з наймасштабніших реформ – реформа децентралізації триває в Україні з 2014 року.

Новостворені громади отримали більше фінансових ресурсів, прями відносини з Державним бюджетом, та, одночасно, ширші повноваження та обов'язки. На рис. 1 розглянуто кількість об'єднаних територіальних громад (далі ОТГ), створених у 2015–2018 рр.

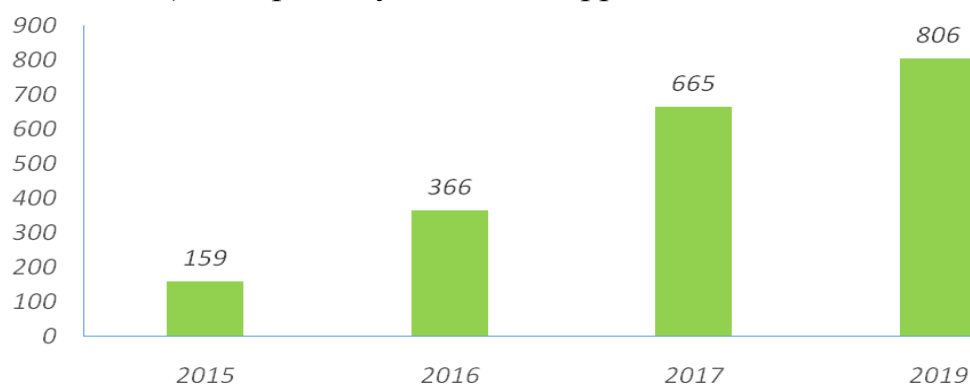


Рис. 1. Динаміка створення ОТГ у 2015–2018 рр.

На початок 2019 року в країні створено 876 ОТГ, проте вибори керівних органів ОТГ, які є передумовою початку функціонування ОТГ, проведено лише у 806 ОТГ, решта очікують на призначення виборів 2019 року (зокрема 45 ОТГ, в яких 2018 року вибори не відбулися через запровадження військового стану в областях їх розташування). Загалом же, за затвердженими перспективними планами, має бути створено 1289 ОТГ.

До складу об'єднаних територіальних громад, які функціонують, увійшли більш як 3,7 тис. територіальних громад базового рівня (міста, села, селища), або 33,9% усіх територіальних громад країни (не враховуючи окуповані території). Найбільше ОТГ функціонує в Дніпропетровській (62), Черкаській (54) і Житомирській (53) областях. Найменше – в Закарпатській області (6), яка до того ж є аутсайдером і за іншими показниками формування ОТГ (через тривалу відсутність в області затвердженого плану створення ОТГ).

В результаті реформи місцеві бюджети зросли на 123,4 млрд. грн.: з 68,6 млрд. грн. в 2014 р. до 192 млрд. грн. в 2017 році. Частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України постійно зростає і на кінець 2017 року склала 51,2 % (у 2015 році – 45,6%). До складу цих ОТГ увійшли 3399 місцевих рад, в яких проживають 6,4 млн осіб.

Реформу провадять через об'єднання базових територіальних громад (міст, сіл, селищ) в укрупнені територіальні одиниці – так звані об'єднані територіальні громади (ОТГ) [1, 2, 4]. Об'єднання відбувається на добровільних засадах (принаймні так буде до 2020 року). Для запобігання хаосу держава (в особі облдержадміністрацій і за участі громадськості, ОМС, експертів) розробила орієнтири об'єднання – перспективні плани формування територій громад у кожній області України. Однак, оскільки об'єднання добровільне, громади можуть ініціювати внесення обґрунтованих змін до перспективних планів і об'єднуватися по-іншому, аніж було закладено у початковому плані.

У результаті об'єднання органи місцевого самоврядування ОТГ отримують набагато більші можливості для розвитку (повноваження та кошти), аніж окремі села чи міста. Пов'язано це зі зміною адміністративно-територіальної вертикалі. До входження в ОТГ міста, села і селища (як базові територіально-адміністративні одиниці) були у складі району (терадмінодиниці проміжного рівня, який своєю чергою входив до складу області). Після об'єднання в ОТГ села отримали не лише виборні органи управління, компетентні вирішувати всі місцеві питання, а й кошти з державного бюджету на розвиток, які потрапляють в ОТГ безпосередньо з державного бюджету, а не опосередковано, як було до об'єднання (через бюджет області, району і потім у село).

Взагалі, механізм створення ОТГ є багатоетапним та згідно Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [3] виділяються такі етапи процесу створення:

- ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад;
- підготовка проектів рішень та рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад та схвалення їх місцевими радами;
- подача рішень облдержадміністрації для надання висновку;
- прийняття рішення про добровільне об'єднання територіальних громад;
- призначення перших виборів депутатів та голови ОТГ;
- проведення виборів;
- реорганізація органів місцевого самоврядування.

Об'єднана громада вважається утвореною з дня набрання чинності рішеннями всіх рад, що прийняли рішення про добровільне об'єднання територіальних громад, або з моменту набрання чинності рішенням про підтримку добровільного об'єднання територіальних громад на місцевому референдумі та за умови відповідності таких рішень висновку облдержадміністрації. Процедура є достатньо прозорою та демократичною.

Таким чином, децентралізація в Україні направлена на посилення ролі місцевого самоврядування та надання органам територіальних громад більшого обсягу повноважень на управління справами місцевого рівня, позбавлення органів державної влади повноважень на підготовку та виконання бюджетів, що в свою чергу несе в собі передачу цих повноважень до органів місцевого самоврядування. В результаті проведення реформи об'єднані територіальні громади отримали значну частину повноважень і ресурсів, які сприяють розвитку інфраструктури на місцевому рівні. Ті громади, які перші реалізують реформи, мають найбільші ризики, але вони, у свою чергу, мають у своєму розпорядженні і основні стимули (субвенції та трансферти). Головною метою децентралізації є сприяння розвитку територіальних громад, а кінцевим результатом реформи є створення та підтримка гідного для населення рівня життя, шляхом повного задоволення громадян у соціально-економічній сфері життєдіяльності. На сьогодні громади, навіть невеликі, мають можливість без отримання статусу міста місцевого значення отримати такі ж самі ресурси та повноваження, приєднавшись до інших громад.

#### **Список використаних джерел:**

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : розпорядження КМУ від 01.04.2014 р. № 333-р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
2. Про співробітництво територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

4. Розпорядження «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України – 18.06.2014 – № 591-р. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-p>.