

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ДНІПРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНО-ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ФАКУЛЬТЕТ МЕНЕДЖМЕНТУ І МАРКЕТИНГУ  
КАФЕДРА МЕНЕДЖМЕНТУ, ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА  
АДМІНІСТРУВАННЯ**

**ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ  
Завідувач кафедри,  
д.н. держ.упр., проф.  
\_\_\_\_\_ Н.В. Бондарчук  
« \_\_\_\_\_ » лютого 2022 р.**

**ДИПЛОМНА РОБОТА**

**на здобуття освітнього ступеня «Магістр» за освітньо-професійною  
програмою «Публічне упр авління та адміністрування» зі спеціальності  
281 «Публічне управління та адміністрування»**

**на тему:**

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ СТВОРЕННЯ ОБ'ЄДНАНИХ  
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ**

**Здобувач**

**Ільченко Ю.О.**

**Науковий керівник,  
д.н.держ.упр., проф.**

**Сиченко В.В.**

**Дніпро – 2022**

**ДНІПРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНО-ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ****Факультет** менеджменту і маркетингу**Кафедра** менеджменту, публічного управління та адміністрування**Спеціальність** 281 «Публічне управління та адміністрування»**Освітня-професійна програма:** «Публічне управління та адміністрування»**Освітній ступінь:** «Магістр»**ЗАТВЕРДЖУЮ**Зав. кафедри \_\_\_\_\_  
« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2022 р.**ЗАВДАННЯ**  
**на дипломну роботу студенту****Ільченко Юлія Олегівна**

- 1. Тема роботи** «Організаційно-правові основи створення об'єднаних територіальних громад в Україні»,  
**керівник роботи** Сиченко Віктор Володимирович, д.н.держ.упр., професор,  
затверджені наказом ректора ДДАЕУ від «12» жовтня 2021р. № 3513.
- 2. Строк подання студентом роботи** – 24.01.2022 року.
- 3. Вихідні дані до роботи** річні звіти, виробничо-фінансові плани, бухгалтерська документація, літературні джерела.
- 4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розкрити).** 1. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. 2. Організаційно-правове регулювання питань створення об'єднаних територіальних громад в Україні. 3. Напрями підвищення спроможності об'єднаних територіальних громад. Висновки.
- 5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень).**  
1. Тема, мета, задачі. 2. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. 3. Організаційно-правове регулювання питань створення об'єднаних територіальних громад в Україні. 4. Напрями підвищення спроможності об'єднаних територіальних громад. 5. Висновки.

## 6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
2, 3			

7. Дата видачі завдання 28 вересня 2020 р.

## КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів дипломної роботи	Термін виконання етапів роботи	Примітка
1	Вибір теми і об'єкта дослідження, розробка завдання і графіка робіт	Жовтень 2020	
2	Вибір і опрацювання літературних джерел. Теоретичний розділ роботи	Травень-Серпень 2021	
3	Аналіз діяльності підприємства та написання аналітичного розділу роботи	Вересень-Жовтень 2021	
4	Розрахунок та написання проектного розділу	Листопад 2021	
5	Написання висновків та пропозицій	Грудень 2021	
6	Підготовка доповіді та ілюстративного матеріалу до захисту роботи	Січень 2022	

Студент \_\_\_\_\_  
(підпис)

Ільченко Ю.О.  
(прізвище та ініціали)

Керівник роботи \_\_\_\_\_  
(підпис)

Сиченко В.В.  
(прізвище та ініціали)

## РЕФЕРАТ

Тема: «Організаційно-правові основи створення об'єднаних територіальних громад в Україні»

Дипломна робота магістра: 77 с., 90 літературних джерел, додатки.

**Об'єкт дослідження** – суспільні відносини у сфері організації та функціонування місцевого самоврядування.

**Предмет дослідження** – організаційно-правові основи створення ОТГ в Україні.

**Мета дипломної роботи магістра** – узагальнення досвіду організаційно-правового забезпечення створення ОТГ в Україні та визначення засобів удосконалення регулювання питань їх подальшого становлення та розвитку.

**Методи дослідження.** Використано наступні методи наукового пізнання: метод аналізу і синтезу дозволив дослідити ОТГ як елемент системи місцевого самоврядування, визначити особливості правового регулювання створення сільських, селищних, міських ОТГ; метод узагальнення дав можливість охарактеризувати зарубіжний досвід реформи місцевого самоврядування на базовому рівні адміністративно-територіального устрою, а метод порівняння дозволив співставити цей досвід з вітчизняною практикою.

## КЛЮЧОВІ СЛОВА

місцеве самоврядування, місцеві ради, територіальна громада, об'єднана територіальна громада, добровільне об'єднання територіальних громад, децентралізація влади, субсидіарність, реформа місцевого самоврядування, територіальна організація влади, спроможна громада

## KEY WORDS

local self-government, local councils, territorial community, united territorial community, voluntary association of territorial communities, decentralization of power, subsidiarity, local self-government reform, territorial organization of power, affluent community

**ЗМІСТ**

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1 РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	7
1.1. Теоретичні та правові основи розгляду поняття об'єднаної територіальної громади	7
1.2. Зарубіжний досвід реформи базового рівня місцевого самоврядування	12
Висновки до розділу 1	19
РОЗДІЛ 2 ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ СТВОРЕННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ	20
2.1. Особливості правового визначення умов створення сільських, селищних, міських (міст районного, обласного значення) об'єднаних територіальних громад	20
2.2. Забезпечення спроможності новостворених об'єднаних територіальних громад	32
Висновки до розділу 2	39
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ СПРОМОЖНОСТІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	40
3.1. Досвід створення Зеленодольської міської об'єднаної територіальної громади: основні здобутки та проблеми	40
3.2. Забезпечення інтересів громад, що увійшли в об'єднані територіальні громади	52
Висновки до розділу 3	58
ВИСНОВКИ	59
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	65

## ВСТУП

Актуальність теми магістрської роботи зумовлена необхідністю вивчення особливостей правового регулювання створення сільських, селищних, міських ОТГ, виявлення проблемних питань процесу об'єднання громад та розроблення пропозицій щодо подальших кроків створення та діяльності ОТГ. Особливого значення набуває питання вивчення й узагальнення існуючого досвіду ОТГ із виявленням основних здобутків і складностей цього процесу.

Дослідженням організаційно-правового забезпечення у сфері створення та діяльності ОТГ в Україні, проблем розвитку, реформування місцевого самоврядування в Україні займалися такі вітчизняні вчені, як Є. Бородін, Н. Гончарук, Т. Маматова, Л. Прокопенко, О. Бобровська, С. Серьогін, Ю. Шаров, О. Батанов, М. Баймуратов, А. Ткачук та ін. Поряд із тим, зміни, які відбулися останніми роками в системі місцевого самоврядування в Україні актуалізують потребу вивчення сучасного досвіду реалізації реформи, у тому числі, що стосується організаційно-правового забезпечення цього процесу.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини у сфері організації та функціонування місцевого самоврядування.

Предмет дослідження – організаційно-правові основи створення ОТГ в Україні.

Мета і завдання дослідження. Метою магістерської роботи є узагальнення досвіду організаційно-правового забезпечення створення ОТГ в Україні та визначення засобів удосконалення регулювання питань їх подальшого становлення та розвитку.

Досягнення мети передбачає вирішення наступних завдань:

- визначити теоретичні та правові основи дослідження ОТГ;
- вивчити зарубіжний досвід реформи базового рівня місцевого самоврядування;
- розкрити особливості правового регулювання етапів створення

сільських, селищних, міських ОТГ;

- визначити основні складові спроможності новостворених ОТГ;
- узагальнити досвід створення Зеленодольської міської ОТГ та обґрунтувати пропозиції щодо подальшого забезпечення інтересів усіх громад, що увійшли в ОТГ.

Для досягнення мети та виконання завдань дослідження у магістерській роботі використано наступні методи наукового пізнання: метод аналізу і синтезу дозволив дослідити ОТГ як елемент системи місцевого самоврядування, визначити особливості правового регулювання створення сільських, селищних, міських (міст районного, обласного значення) ОТГ; метод узагальнення дав можливість охарактеризувати зарубіжний досвід реформи місцевого самоврядування на базовому рівні адміністративно-територіального устрою, а метод порівняння дозволив співставити цей досвід з вітчизняною практикою; метод узагальнення та систематизації дав змогу розкрити досвід створення Зеленодольської міської ОТГ. Системний підхід дозволив виконати завдання дослідження та обґрунтувати пропозиції щодо сприяння спроможності громад та забезпечення інтересів усіх громад, що увійшли в ОТГ.

Джерельною базою дослідження є закони України, інші нормативно-правові акти, зокрема документи Зеленодольської міської ради та її виконавчого комітету, а також аналітичні, статистичні матеріали, наукові роботи та публікації за темою магістерської роботи тощо.

Результати цього дослідження можуть бути використані в роботі органів місцевого самоврядування ОТГ з питань удосконалення організаційно-правового супроводження процесу створення та функціонування цих громад.

Структура магістерської роботи. Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновку, списку використаних джерел, додатків.

## РОЗДІЛ 1

### РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

#### 1.1. Теоретичні та правові основи розгляду поняття об'єднаної територіальної громади

З початку реформи місцевого самоврядування у 2014 р. досягнуто значних успіхів в процесі створення ОТГ. Одним з поштовхів до активізації діяльності на цьому шляху стало підписання Угоди про Асоціацію між Україною Європейським Союзом [78]. Відповідно до цієї Угоди Україна взяла курс на проведення ряду реформ, зокрема, реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Слід зазначити, що на сьогодні як на теоритичному, так і на законодавчому рівнях саме поняття «об'єднаної територіальної громади» відсутнє, що вказує на необхідність його уточнення. Передусім, необхідно розкрити причину його появи на сучасному етапі розвитку держави та визначити нормативно-правове підґрунття для його визначення.

Ратифікація 15 липня 1997 р. Верховною Радою України Європейської хартії місцевого самоврядування, якою закріплені фундаментальні принципи організації та функціонування місцевого самоврядування [21], зумовила необхідність впровадження європейських стандартів у цій сфері в українську практику, актуальною стала проблема залучення громадськості до участі у вирішенні питань місцевого значення. З цією метою у 2014 – 2015 рр. було прийнято низку актів, спрямованих на створення умов для імплементації європейського досвіду та підвищення спроможності органів місцевого самоврядування.

Необхідно відзначити, що правове підґрунття добровільного об'єднання було закладене в Конституції України, у статті 140, в якій міститься положення про можливість об'єднання [27]. Однак, така можливість об'єднуватися



передбачалася тільки для жителів сільської місцевості, тобто мова йшла про об'єднання у сільську територіальну громаду [25].

Дослідники відзначають, що право на добровільне об'єднання було закріплене також і Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [68], яке мали тільки сільські громади: а ні селищним, ні міським громадам такого права надано не було. Тим самим, територіальні громади в Україні мали юридичні підстави об'єднуватися в одну громаду з моменту прийняття Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Між тим, реального механізму процесу об'єднання територіальних громад до початку реформи не було [32, с. 93].

Наступними етапом визначення правових основ укрупнення територіальних громад було прийняття у 2015 р. окремого закону – Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [53]. Цей Закон створив умови для добровільного ОТГ. Наступним документом, який визначав підходи до визначення спроможності територіальних громад була «Методика формування спроможних територіальних громад», затверджена Кабінетом Міністрів України [58]. Ці акти визначили та закріпили порядок об'єднання громад, критерії їх спроможності, зокрема необхідні ресурси, територію, об'єкти соціальної інфраструктури. Так, відповідно до зазначеної Методики спроможною є «територіальні громади сіл (селищ, міст), 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» [58].

Хоча у визначених документах використовується поняття «об'єднана територіальна громада», однак його визначення в них не наводиться. Поняття «об'єднана територіальна громада» можна розкласти на дві його складові – «об'єднана» та «територіальна громада».

М. Орзіх розглядає територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, – «єдиний на території соціальний субстрат, який має власні інтереси» [33], до складу якого входять «громадяни України, іноземці, особи без громадянства, що постійно мешкають або працюють на даній території, або володіють на території нерухомим майном, або сплачують місцеві податки та збори» [34].

М. Баймуратов пропонує розглядати територіальну громаду (місцеву спільноту) як «сукупність фізичних осіб, що постійно мешкають на відповідній території та пов'язані між собою територіально-особистими зв'язками системного характеру» [6, с. 8; 23].

Вітчизняна правова база містить такі визначення. Статтею 140 Конституції України визначено, що місцеве самоврядування - це право територіальної громади - жителів села або добровільного об'єднання мешканців кількох сіл, селищ, міст - самостійно та через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення [27].

Чинне законодавство не встановлює обов'язкових вимог щодо утворення територіальних громад, їх реєстрації та забороняє будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні. Слід зазначити, що законодавством України не передбачено функціонування обласних та районних територіальних громад, оскільки критерієм об'єднання громадян у територіальну громаду є не просто адміністративно-територіальна одиниця, а населений пункт [24, с. 452]. Кожна природна спільнота створюється шляхом природної міграції громадян України та інших фізичних осіб на територію населених пунктів. Деякі дослідники стверджують, що громадянин може стати членом територіальної громади, коли він народився або почав проживати в певному місці. При цьому він повинен мати певне майно в межах даної адміністративно-територіальної одиниці та бути платником комунальних платежів [24, с. 452]. Таким чином, аналіз законодавчого тлумачення терміну «територіальна громада» дає підстави стверджувати, що вона розглядається як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, який прямо чи опосередковано

бере участь у вирішенні питань місцевого значення.

На необхідності виокремлення поліструктурної характеристики в понятті територіальної громади зауважує О. Гейда в роботі «Види територіальних громад в Україні та особливості їх правового статусу: загальна характеристика» [15]. Автор підкреслює, що визначальною ознакою, за якою законодавець поділяє територіальні громади на види, є адміністративно-територіальний устрій нашої держави згідно з положеннями Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Виходячи з цього, вказує на існування трьох їх видів: територіальну громаду села або добровільне об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл; територіальну громаду селища; територіальну громаду міста [15, с. 11].

Враховуючи те, що Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» суб'єктами добровільного ОТГ визначає територіальні громади сіл, селищ, міст, крім вище названих, можна говорити про існування ще двох видів територіальних громад: добровільно об'єднана в одну територіальну громаду селищна громада та добровільно об'єднана в одну територіальну громаду міська громада. При цьому, згідно Закону, ОТГ, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище – селищною територіальною громадою, центром якої визначено село – сільською [53].

Можна, також, зробити висновок, що сучасне бачення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади спирається на новий підхід до розуміння «територіальної громади». Територіальна громада, розглядається крізь призму поділу країни на адміністративно-територіальні одиниці, що формує нове поняття «об'єднана територіальна громада», яка розглядається як первинна адміністративно-територіальна одиниця устрою України.

Отже, забезпечення розвитку, як на місцевому, так і на загальнодержавному рівні є одним з найважливіших завдань держави та суспільства. Основними інструментами стимулювання розвитку територіальних громад є співробітництво і об'єднання. Процес добровільного об'єднання

громад спрямований на створення умов якісного життя для жителів громад, забезпечення їх прав та свобод, можливостей реалізації їх потенціалу у всіх сферах життя. Однією з головних цілей процесу ОТГ є досягнення економічної ефективності, відповідно, важливим чинником цього є науково обґрунтоване формування стратегій розвитку територіальних громад.

При формуванні стратегії розвитку ОТГ необхідно враховувати зовнішні та внутрішні умови, ресурси, можливості та можливі ризики. Стратегія має бути спрямована на підвищення конкурентоспроможності та сприятливого інвестиційного клімату. Таким чином, Стратегія виступає як інструмент обґрунтування, вироблення і реалізації цілей і задач економічного, соціального, культурного характеру, як засіб зв'язку громади з ринком. Такий підхід є основою для побудови відносин між органами місцевого самоврядування, партнерами підприємцями та громадою. Тобто Стратегія розвитку ОТГ є довготерміновим планом, який визначає загальний напрям дій місцевої влади та її партнерів (сектор підприємництва, громадські організації, мешканці), а також способи та засоби його реалізації [83, с. 596].

Таким чином, аналіз законодавчої бази підтверджує, наявність визначення поняття «територіальна громада», крім того, саме поняття «місцеве самоврядування» визначається через право територіальної громади самостійно або під відповідальність органів місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення. Однак, тлумачення поняття «об'єднаної територіальної громади» відсутнє в законодавстві. З практичної точки зору, можна припустити, що ОТГ може розглядатися як перехідне явище, й в подальшому знайде своє закріплення в понятті «громада» як первинна одиниця адміністративно-територіального устрою України.

З точки зору поглиблення теоретичного розуміння природи ОТГ, науковці пропонують визначення цього поняття. Наприклад, «об'єднана територіальна громада» розглядається як створене згідно із законом добровільне об'єднання сіл, селищ та міст, яке є первинною (базовою) одиницею в системі адміністративно-територіального устрою, що спроможне

самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення [25, с. 89].

Таким чином, метою змін на базовому рівні місцевого самоврядування є забезпечення його спроможності вирішувати питання місцевого значення за рахунок власних ресурсів. Йдеться про надання додаткових коштів місцевим громадам, активізацію діяльності щодо мобілізації їхніх внутрішніх резервів. Це означає, що ОТГ розглядається як запорука переходу місцевого самоврядування на якісно новий рівень [83, с. 596]. Громада є спроможною, в якій місцевих бюджетних ресурсів, інфраструктури та людських ресурсів достатньо для вирішення її проблем місцевого значення, реалізації прав і свобод громади органами місцевого самоврядування.

## **1.2. Зарубіжний досвід реформи базового рівня місцевого самоврядування**

Метою консолідації територіальних одиниць у країнах Північної Європи було досягнення розміру територіальних одиниць, оптимального для реалізації національних соціальних програм.

У Данії, наприклад, систему місцевого самоврядування з 2007 року зміцнили шляхом консолідації місцевих громад та забезпечення надійних джерел доходу. Зокрема, кількість муніципалітетів зменшилася з 271 до 98, а їх розмір значно збільшився – майже 75% громад з населенням понад 30 тис. осіб, а середня кількість перевищує 50 тис. осіб [17].

Злиття також торкнулося регіонів з 14 по 5 з населенням від 0,6 до 1,6 мільйона, що дозволило їм приєднатися до регіону рівня NUTS-2 і таким чином стати суб'єктом регіональної політики ЄС (політика згуртованості ЄС) [17].

65% усіх видатків бюджету фінансується з місцевих бюджетів, 53% з місцевих бюджетів і лише 12% з обласних [17].

Відповідно, основним рівнем управління є місцевий, що забезпечує широкий спектр функцій – від місцевих економічних до соціальних: початкова

освіта, спеціальна освіта дорослих, догляд за людьми похилого віку, охорона здоров'я, управління місцевими дорогами тощо. [17].

У Фінляндії також добровільні асоціації реформували зміцнення муніципалітетів (кількість муніципалітетів скоротилася з 450 до 320), і порівняно з іншими північними країнами фінські муніципалітети стали більшими за ісландські та норвезькі, але меншими за датські. понад 50 тис.) та шведські (30 тис.) [17].

Загалом середній розмір муніципалітетів становить близько 17 000 жителів, а майже половина громад має менше 6 000 жителів [17]. За наявності таких відносно невеликих громад вони не мали можливості самостійно виконувати широкий спектр функцій. Зменшення негативного прояву цього досягнуто через механізм міжмуніципального співробітництва. На основі такої співпраці у Фінляндії надається значна кількість послуг. Зокрема, існує 162 об'єднаних центри здоров'я, які обслуговують багато малих муніципалітетів, а спеціалізована медицина охоплює райони охорони здоров'я під керівництвом об'єднаних муніципальних рад [17].

Частка трансфертів становить 18%, муніципалітети мають досить високий ступінь автономії у прийнятті рішень щодо витрат. Таким чином, консолідація громади дає змогу вирішити багато проблем, пов'язаних із розширенням доходно-майнової бази місцевого самоврядування, оптимізацією їх видатків. При цьому питання ресурсоефективності та шляхів задоволення потреб місцевого населення залежить від відповідальності та ініціативи місцевої влади, яка має шукати шляхи більш ефективного використання ресурсів. Так, у Данії та Швеції великі муніципалітети функціонують спільно через певну міжмуніципальну співпрацю [17].

Внутрішнє законодавство орієнтувалося на французьку модель місцевого самоврядування, а згодом орієнтувалося на польський досвід. Польща досягла значних успіхів у реформуванні місцевого самоврядування.

Континентальна (французька) модель базується на поєднанні державного управління та місцевого самоврядування. Особливість останнього пов'язана з

особливостями історичного розвитку Франції. Відповідно до чинної Конституції Франції 1958 р., система місцевого самоврядування включає 22 регіони та 5 заморських регіонів, розташованих за межами материкової Франції, які мають подібний політичний статус, як і звичайна метрополія [39, с. 47]. До їх складу входять 96 департаментів і 5 заморських департаментів, Париж має статус і комуни, і департаменту [39, с. 47 - 48].

Найнижчий рівень представлений муніципалітетами у кількості 36571 (сьогодні відбуваються реформи в напрямку об'єднання) [39, с. 47 - 48]. Таку кількість муніципалітетів можна пояснити історичним розвитком цієї країни, у тому числі її багатонаціональним характером. Комуни можуть істотно відрізнятися за своїми характеристиками. Кожен муніципалітет має однаковий обсяг повноважень незалежно від кількісних чи територіальних характеристик муніципалітету.

З 1982 р. деяким муніципалітетам надано спеціальний статус, зокрема Парижу, Ліону та Марселю [39, с. 47 - 48]. Документом, який більш детально регулює діяльність муніципалітетів, є Кодекс колективних територіальних одиниць 1996 р. [39, с. 47 - 48].

Відповідно до Закону про децентралізацію від 2 березня 1982 р. регіональні органи влади не мають законодавчих повноважень і мають право збирати податки на своїй території, частина їх бюджету покривається державними субсидіями [39, с. 47 - 48]. Регіональні органи влади відповідають за питання освіти, транспорту та інвестицій. Департаменти як проміжну ланку між регіонами та муніципалітетами можна поділити на райони (відомчі округи) та кантони. Вони керуються створенням виборних загальних рад і обранням їх керівників. Ці органи відповідають за загальні питання розвитку комунальної інфраструктури, частина з яких на початку 2000 р. була передана на регіональний рівень [39, с. 47 - 48].

Державний контроль за цією моделлю здійснюється через встановлення префекта, який представляє інтереси держави. Особливістю Франції є те, що держава залишає за собою право контролювати законність цих рішень, надавши

місцевій владі певну автономію у прийнятті рішень. Якщо члени міської ради не можуть вирішити питання, що потребує негайного вирішення або врегулювання окремих суспільних відносин, що належать до компетенції місцевої ради, через розбіжності поглядів чи інтересів, ця рада може бути розпущена указом президента. Франція і вибори до нового світу будуть призначені [39, с. 48]. Такий засіб впливу може чинити тиск на державу з метою вирішення кола питань, що належать до компетенції місцевого самоврядування.

Враховуючи ці недоліки в організації та функціонуванні місцевого самоврядування, важливими кроками до його вдосконалення стали документи, відомі як акти Гастона Дефєрра. Ці документи стосувалися питань територіальної, інституційної та функціональної децентралізації. У 2002-2004 рр. були зроблені важливі кроки. Зокрема, 28 березня 2003 року Конституція Франції ввела терміни «регіон» і «децентралізація». Конституція містила положення про фінансову автономію територіальних громад та підстави проведення місцевих референдумів. Третій закон про децентралізацію є одним з останніх документів, що визначають поточний напрям французького місцевого самоврядування. Після тривалих переговорів його розділили на три частини: питання, пов'язані з містами та метрополією; питання, що стосуються регіонів та регіонального розвитку; уточнення юрисдикції приєднаних територій [39]. Процес реформування триває і сьогодні.

Загалом, незважаючи на значні досягнення Франції, прагнення максимально децентралізувати та розширити можливості місцевих громад призвело до негативних результатів. До них належать: сильна роздробленість територіальних громад; значне зниження їх фінансової спроможності; зростання нерівності в розподілі коштів між муніципалітетами; нечіткість процедурних питань в організації та проведенні місцевих виборів; нечіткі обмеження повноважень місцевих органів влади [39].

Особливу увагу слід звернути на врахування польського досвіду. З 1990 р. Польща стала на шлях повної реформи місцевого самоврядування,



децентралізації та створення умов і можливостей для прямого демократичного впливу громадян. Громадський діалог за участю представників влади, провідних науковців, представників бізнесу та громадян вирішує питання реорганізації найнижчого рівня в системі місцевого самоврядування (гміни), формування робочих груп для розробки нових законів, що регулюють відносини в Україні. В результаті було розроблено низку пропозицій, зокрема надання права власності місцевим органам влади, визначення шляхів фінансування реформованих органів, закріплення прав органів місцевого самоврядування на незалежність від центральної влади та політичних партій, можливість відстоювати свої права в суді та деякі інші [39].

Результатом реформи в Польщі стала нова система правління. У 1999 р. набув чинності новий трирівневий адміністративно-територіальний поділ, згідно з яким країна поділялася на воєводства, повіти і гміни. На чолі воєводства – воєвода, повіту – староста, а гміни – вуйт, бурмістр чи президент міста [29]. Крім того, управління (державне) поділяється на державне управління та самоврядування: державне управління (державне) – це органи управління разом з відомствами, які вони обслуговують; державне управління – це система управлінських органів, якими керує Рада Міністрів; самоврядування (муніципальне) - управління на місцевому та регіональному рівні [29].

Виконавчу владу в гміні здійснюють вуйт (у сільських гмінах), староста (у місько-сільських гмінах) або президент (у великих міських гмінах), які обираються.

Слід зазначити, що найнижчий показник адміністративно-територіального поділу в Україні ОТГ, у Польщі її називають гміною. Муніципалітет є початковою та найважливішою одиницею адміністративної влади в Польщі.

Модель управління в Польщі змінилася на користь громади та реалізації своїх прав на самоврядування. Фінансово самодостатнє місцеve самоврядування на низовому рівні змогло взяти на себе більшість функцій із забезпечення виживання громади. Ефективне самоврядування стало поштовхом

до сталого розвитку сільських громад та сіл. Муніципалітет із власними органами влади може створювати менші територіальні одиниці. В Україні це аналог цього села з керівником, який обирають його жителі в ОТГ.

Таблиця 1.1

### Зміни у різних галузях в результаті реформи децентралізації в Польщі

Галузь	Зміни
Земельні відносини	Все майно і земля були передані в розпорядження гмін і стали їхньою власністю (крім стратегічно важливих об'єктів). Це стало поштовхом до розвитку ринку комунального нерухомого майна та банківських послуг для громад. Громада отримала ресурси для свого функціонування.
Фінанси	За місцевими громадами законодавчо закріплено гарантовані доходи, відповідні поставленим завданням. Це власні надходження та трансфери з центру (податок на нерухомість – землю, будинки та споруди); частина податку на прибуток підприємств на території громади; частина податку з доходів фізичних осіб. Постійною практикою стала фінансова підтримка одного воєводства іншим. Окремі регіони тісно співпрацюють з міжнародними фондами з дотриманням принципів зовнішньо-економічної політики держави. Громадянин сам визначає, де йому сплачувати свої податки і який регіон підтримувати (можна жити в одному місті, а сплачувати податок – в іншому).
Охорона здоров'я	Гміна створює умови для праці лікаря, а профільні програми відповідно фінансує повіт. Лікування безробітних оплачує держава, а з усіх інших вираховується податок до Національного фонду охорони здоров'я, за рахунок чого вони й лікуються.
Освіта	Система освіти радикально децентралізована: власник школи – місцеве самоврядування. Міністр визначає стандарт, проводить іспити, визначає, які мають бути кінцеві результати. Наповнення програми, її зміст, форма, процеси та інші деталі – на плечах влади міст та сіл.
Самоврядування	Кордони гмін практично не переглядалися [29].

У Польщі реформа децентралізації супроводжувалася значними змінами в системі освіти, охорони здоров'я, системі перерозподілу коштів через бюджет. Це важливе рішення, яке потрібно враховувати в Україні. У Польщі існував

системний підхід, заснований на зміні територіально-адміністративного поділу, а потім почалися інші реформи, що впроваджувалися одночасно.

У таблиці 1.1 наведено опис основних змін у різних сферах, які відбулися під час реформи в Польщі .

Таким чином, комуна стала самостійною юридичною особою з правом захищати власні інтереси в суді. Перелік повноважень, що належать гміні, не закритий, його можна збільшити. Більшість завдань виконується на муніципальному рівні, а активна комуна крім власних коштів залучає гранти. Жителі міста залучаються до проектів через так званий громадський міський бюджет, який витрачатиметься на проекти, розроблені та запропоновані мешканцями [29].

Жителі міста готують свої проекти, а потім міська влада визначає, чи можна їх реалізувати. Потім під час відкритого голосування мешканці голосують за проекти. Щороку реалізується приблизно 25-30 інвестиційних або культурних проектів [29].

Децентралізація в Польщі не була окремою реформою. З ним багато чого змінилося: система освіти, система охорони здоров'я, система перерозподілу бюджету. Це був системний підхід, заснований на зміні територіально-адміністративного поділу. А потім інші реформи були змушені до цього процесу долучитися.

Заслуговує на особливу увагу той факт, що в Польщі людям, які розробили реформу децентралізації, було обмежено громадянські права, і ні вони, ні їхні сім'ї не змогли брати участь в управлінні місцевою громадою через 10 років після початку реформи. Це було зроблено для того, щоб не було особистих інтересів та подальшого конфлікту інтересів [88, с. 26 - 27]. Дослідження дозволяє виділити такі основні напрями подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні: поділ відповідальності між різними рівнями місцевого самоврядування на основі принципів повсюдності місцевого самоврядування, субсидіарності, правової, організаційної та фінансової спроможності; запровадження повного самоврядування на регіональному та

регіональному рівнях, зокрема шляхом створення власних органів виконавчої влади; створення механізму державного контролю за законністю діяльності органів місцевого самоврядування та представництвом державних інтересів; підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування та посадових осіб перед територіальними громадами; здійснення комплексної реформи адміністративно-територіального устрою на базовому, районному, обласному рівні [39, с. 47 - 50].

Якщо порівняти польський досвід з вітчизняною практикою, то можна помітити, що окрім досягнень в Україні залишається багато невирішених питань, пов'язаних із втручанням у діяльність місцевого самоврядування, конфліктом повноважень, заміною місцевих виконавчих адміністрацій районних та обласних рад. Крім того, болючим питанням залишається забезпечення реального впливу представників громади на процес вирішення питань місцевого значення.

## **Висновки до розділу 1**

Дослідження теоретичних та правових основ розгляду поняття «об'єднана територіальна громада» виявило відсутність його визначення на законодавчому рівні. За змістом його можна поділити на дві складові: «об'єднана» і «територіальна громада». Основними поняттями, які пов'язані з проблематикою дослідження є «територіальна громада», «старостинський округ». Питання об'єднаної територіальної громади розглядається через регулювання відносин, що виникають в процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та добровільного приєднання до ОТГ. Тим самим, ОТГ можна розглядати як результат змін територіальної основи здійснення місцевого самоврядування. Поняття «об'єднана територіальна громада» є перехідним явищем. По завершенні реформи місцевого самоврядування основним поняттям має стати «громада» як базовий рівень.

## РОЗДІЛ 2

### ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ СТВОРЕННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

#### 2.1. Особливості правового визначення умов створення сільських, селищних, міських (міст районного, обласного значення) об'єднаних територіальних громад

З прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» в Україні розпочався активний процес створення нової територіальної основи місцевого самоврядування на низовому рівні. Основними етапами створення ОТГ є:

- затвердження методики формування ОТГ, яка має стати основою для підготовки перспективних планів формування заможних громад;
- розроблення проектів перспективних планів на рівні обласних державних адміністрацій та погодження їх Кабінетом Міністрів України;
- об'єднання територіальних громад відповідно до перспективних планів;
- добровільне приєднання ОТГ або сусідньої сільської, міської територіальної громади, яка відповідно до перспективного плану утворення громади Автономної Республіки Крим належить до цієї ОТГ, що стало можливим з прийняттям закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад від 9 лютого 2017 р. № 1851-VIII) [49];
- формування органів місцевого самоврядування ОТГ і проведення там перших місцевих виборів [38].

Одним з найбільш важливих завдань на шляху об'єднання є створення перспективного плану формування територій громад для кожної області окремо. Цей перспективний план є механізмом, який спрямований на забезпечення врахування різних складових при визначенні переліку громад, які будуть об'єднуватися (економічна, географічна, етнічна складова). Інакше, за

висновком експертів, самодостатні громади об'єднуються з більш «багатими» громадами, а бідніші залишаються самі. Тому перспективний план виступає безпосередньо планом об'єднання та важелем впливу на місцеві громади [19].

Перспективні плани розробляються відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [53] та Методики формування спроможних територіальних громад [58], враховуючи рішення місцевих рад про об'єднання територіальних громад або сільських, селищних, міських рад, які прийняли рішення про приєднання до існуючих ОТГ чи міст обласного значення, визнаних спроможними територіальними громадами. Отже, перспективні плани розробляються відповідними облдержадміністраціями для своїх областей відповідно, після чого вони схвалюються відповідними обласними радами та затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Розробка перспективних планів передбачає собою можливість створення робочих груп за участі представників органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення, громадськості та обов'язковість проведення консультацій. Відповідно до діючого законодавства ініціаторами створення сільських, селищних, міських (міст районного, обласного значення) ОТГ можуть бути:

- сільський, селищний, міський голова;
- не менш як третина депутатів від загального складу сільської, селищної, міської ради;
- члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи;
- органи самоорганізації населення відповідної території (за умови представлення ними інтересів не менш як третини членів відповідної територіальної громади) [53]. Так, наприклад, алгоритм дій сільського, селищного, міського голови, як ініціатора добровільного об'єднання територіальних громад.

Державна реєстрація при реорганізації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб після добровільного об'єднання територіальних громад здійснюється відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію

юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» [52] з урахуванням особливостей, передбачених Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [53].

Згідно діючого законодавства найменування представницького органу місцевого самоврядування ОТГ, як юридичної особи, складається з частини, яка є похідною від власного найменування населеного пункту, визначеного її адміністративним центром, у формі прикметника та відповідного загального найменування представницького органу місцевого самоврядування (сільська, селищна, міська рада) [53].

Важливим кроком для врегулювання питань створення ОТГ стало прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» від 14 березня 2017 р. № 1923-VIII [48]. Запропоновані цим Законом норми дозволили вирішити актуальне практичне завдання, яке виникло в процесі створення ОТГ, - визначено порядок об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів. Адже досвід показав, що досить часто бажання об'єднатися наштовхувалося на складності територіальної невизначеності різних варіантів такого об'єднання.

Цим Законом було внесено зміни до низки інших законодавчих актів: Земельного кодексу України, Законів України «Про місцеві державні адміністрації», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [22; 70; 53]. Так, зміни, які були внесені до Земельного кодексу України, стосуються перерозподілу певних повноважень у галузі земельних відносин між деякими органами, зокрема: Верховною Радою України, Верховною Радою АР Крим, обласними радами, Київською і Севастопольською міськими радами, районними радами, місцевими державними адміністраціями. Зокрема, мова йде про наступні зміни (табл. 2.1) [11]:

**Зміни, внесені до Земельного кодексу України, щодо перерозподілу повноважень у галузі земельних відносин між органами влади**

Орган публічної влади	Зміни
обласні ради	виключено норму, яка передбачала внесення до Верховної Ради України пропозицій щодо встановлення та зміни меж районів, міст (п. «є» ст. 8)
Київська та Севастопольська міські ради	виключено норму, яка передбачала внесення у встановленому порядку пропозицій до Верховної Ради України щодо встановлення та зміни меж міст (п. «к» ст. 9)
районні ради	виключено норму, яка передбачала внесення до Верховної Ради АР Крим, обласних рад пропозицій щодо встановлення і зміни меж районів, міст (п. «д» ст. 10)
Кабінет Міністрів України	доповнено новим п. «є-1» такого змісту: «є-1) внесення до Верховної Ради України пропозицій щодо встановлення та зміни меж районів, міст» (ч. 1 ст. 13)
Верховна Рада АР Крим	виключено норму, яка передбачала внесення до Верховної Ради України пропозицій щодо встановлення та зміни меж районів, міст (п. «ж» ст. 7)
Рада міністрів АР Крим	доповнено новим п. «д-1» такого змісту: «д-1) внесення до КМУ пропозицій щодо встановлення та зміни меж районів, міст» (ч. 1 ст. 16)
місцеві державні адміністрації	доповнити новим п. «є-1» такого змісту: «є-1) внесення до Кабінету Міністрів України пропозицій щодо встановлення та зміни меж районів, міст у порядку, визначеному Законом» (ч. 1 ст. 17)

Також необхідно зазначити, що зміни відбулися в ч. 1 ст. 174 Земельного кодексу: «Рішення про встановлення і зміну меж районів і міст приймається Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України» [22]. Попередня редакція мала наступний вигляд: «Рішення про встановлення і зміну меж районів і міст приймається Верховною Радою України.

Можна зробити висновок, що зазначені законодавчі нововведення 2017 р. мають наслідком зміну вертикалі та переліку суб'єктів, які можуть подавати пропозиції до Верховної Ради України щодо встановлення та зміни меж районів і міст [11].



З набранням чинності Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів», змін зазнала ст. 21 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», яку було доповнено новим п. 12, який передбачає, що саме місцева державна адміністрація вносить до Кабінету Міністрів України пропозиції щодо встановлення та зміни меж районів, міст у порядку, визначеному законом [11; 48].

Також, ст. 7 цього Закону «доповнено новою ч. 9, яка передбачає, що якщо до складу ОТГ увійшла територіальна громада (територіальні громади), розташована на території суміжного району, розширенню підлягають межі району, на території якого розташований адміністративний центр утвореної ОТГ. В такому разі проект землеустрою щодо встановлення (зміни) меж району розробляється відповідно до постанови Ради міністрів АР Крим або розпорядження голови обласної державної адміністрації. Крім того, ст. 7 була доповнена ч. 10, у якій визначено, що утворення ОТГ, до складу якої увійшли територіальна громада міста республіканського АР Крим або обласного значення і територіальна громада (територіальні громади) села, селища, іншого міста суміжного району, зміни меж районів не потребує» [48]. Тим самим, було спрощено процедуру тим, що непотрібно чекати зміни меж району, аби стати складовою ОТГ (у випадку відокремлення від нього певної територіальної громади) [11].

Важливим є відзначення змін у питаннях призначення перших виборів, що було досить болючим моментом в процесі створення ОТГ. У цьому напрямку для спрощення процедури ст. 8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» було доповнено ч. 3, відповідно до якої, в разі, якщо до складу ОТГ увійшли територіальні громади, розташовані на територіях суміжних районів:

– «рішення Центральної виборчої комісії про призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського,

селищного, міського голови ОТГ приймається до зміни меж відповідних районів;

– загальний склад відповідних районних рад з цієї підстави не змінюється;

– депутати відповідних районних рад продовжують здійснювати свої повноваження до набуття повноважень депутатами районної ради наступного скликання, крім випадків, визначених законом;

– районні ради здійснюють передачу із спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст у власність ОТГ, що утворюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, відповідних бюджетних установ та майна цих установ, розташованих на їхній території, відповідно до розмежування видатків між бюджетами, визначеного Бюджетним кодексом України. До завершення такого процесу передачі фінансування бюджетних установ, що здійснювалося за рахунок районних бюджетів, продовжує здійснюватися за рахунок відповідних районних бюджетів» [11; 12; 53].

Також, ст. 7 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» була доповнена ч. 14, в якій передбачено випадок, «коли до призначення чергових виборів до районних рад Верховна Рада України не прийняла рішення про зміну меж відповідних районів, території яких мають зазнати змін внаслідок утворення ОТГ. У цій ситуації виборці, які належать до такої ОТГ, реалізують своє право обирати депутатів районної ради району, на території якого розташований адміністративний центр цієї ОТГ. Вибори депутатів таких рад організуються і проводяться в порядку, визначеному Законом України «Про місцеві вибори», враховуючи наступні характеристики:

- визначити загальний склад районної ради на території, де не розташований адміністративний центр ОТГ, та кількість виборчих округів, утворених у кожному районі, без урахування виборців, які належать до ОТГ у районі та відповідній адміністративно-територіальній одиниці;

- загальний склад ради району, в якому знаходиться адміністративний центр ОТГ, та кількість виборчих округів у відповідному окрузі визначаються з урахуванням виборців, які належать до цієї ОТГ і проживають у сусідніх районах та відповідних адміністративних округах. [11; 53; 69].

З набуттям чинності Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» від 17 березня 2018 р. У 1851-VIII був значно спрощений процес добровільного об'єднання громад, що дало змогу прискорити формування [47], бо раніше приєднатися до вже створеної ОТГ можна було лише після всього процесу об'єднання.

Існуюча ОТГ може відмовити у приєднанні, якщо громада, яка хоче приєднатися, не належить до ОТГ за перспективним планом чи не має з нею спільної межі. Якщо ж ОТГ відмовлятиме «законним претендентам» на приєднання, Кабінет Міністрів України матиме право скасувати рішення про визнання такої ОТГ спроможною [47]. Законом не забороняється до існуючих ОТГ приєднуватися суміжним громадам з інших районів, але в таких випадках мають бути враховані особливості Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» стосовно виборів в об'єднаних та приєднаних громадах з різних районів [18; 48].

Необхідно зазначити, що в процесі створення ОТГ важливе значення має прийняття проекту Закону № 6636 «Про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж». Метою його прийняття є формування раціонального субрегіонального рівня адміністративно-територіального устрою відповідно до положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [74; 79].

Цим законопроектом пропонується також внести зміни до Законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеві державні адміністрації»:

– п. 6 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» доповнено абзацом тринадцятим такого змісту: «утворює і ліквідує, найменує і перейменує місцеві державні адміністрації»;

– ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» після частини другої доповнити новою частиною такого змісту: «Утворення і ліквідація, найменування і перейменування місцевих державних адміністрацій здійснюється Кабінетом Міністрів України» [74].

Законопроект визначає «форми реорганізації районів: об'єднання районів шляхом ліквідації одного з них, зміна меж між районами без ліквідації одного з них та створення нового району шляхом надання нової назви району. Всі ці форми реорганізації районів передбачають подібний формат відповідного закону, а саме: визначення переліку територіальних громад, які входять в район (райони), перелік районів, які ліквідуються (в разі об'єднання районів), адміністративний центр (центри) району (районів). Встановлено умови, при яких відбувається об'єднання районів. Межі об'єданого району визначаються по зовнішніх межах територіальних громад, які входять до складу такого району. Проектом визначається й порядок врегулювання майнових питань, які виникають внаслідок реорганізації районів. Крім того, передбачено, що депутати районних рад, які представляють інтереси виборців району, який ліквідується, продовжуватимуть виконання своїх представницьких функцій в районній раді району, до якого приєднується територія ліквідованого району. А голова районної ради району, що ліквідується, стає заступником голови районної ради об'єданого району. Така районна рада здійснює свої повноваження до наступних чергових місцевих виборів» [40].

В процесі створення ОТГ, станом на 10 листопада 2018 р., в 11 областях України нараховується 18 районів, територія яких на 100 % покривається ОТГ [28]. Так, наприклад, в Дніпропетровській області район, який на 100 % покритий ОТГ – це Апостолівський район. Його територію покривають 4 створені ОТГ: Апостолівська ОТГ, Зеленодольська ОТГ, Грушівська ОТГ і Нивотрудівська ОТГ [13].

Однак, навіть у такому випадку, районні ради, які по суті позбуваються своїх функцій, не можуть бути ліквідовані, оскільки це суперечить Конституції України. Поряд із тим, ліквідація таких районів без їх приєднання до інших районів суперечить принципу повсюдності виконавчої влади [40].

Дослідження підтверджує актуальність законодавчого визначення та врегулювання питання адміністративно-територіального устрою з урахуванням змін, які відбулися в процесі реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Підтвердженням такого висновку є зокрема те, що законодавство у цій сфері досі регулюється Указом Президії Верховної Ради Української РСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 12 березня 1981 р. № 1654-Х, норми якого не відповідають принципам децентралізації влади. Тим самим, можна стверджувати, що є нагальна потреба у врегулюванні реорганізації районів на законодавчому рівні [40].

Також необхідно підкреслити, що з прийняттям цього законопроекту очікується зменшення видатків на утримання місцевих державних адміністрацій внаслідок їх оптимізації. Його прийняття сприятиме формуванню ефективного субрегіонального рівня адміністративно-територіального устрою України [40].

У травні цього року набув чинності Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який дозволяє містам обласного значення формувати ОТГ у простіший спосіб, оскільки такі одиниці визнаються спроможними. Центром ОТГ стають ОТГ [49] для формування громади з сусідніми селами в процесі приєднання відповідно до перспективного плану [49].

Відповідно, процес приєднання інших територіальних громад до спроможних об'єднаних територіальних громад без перших виборів до ради поширюється на територіальні громади міст обласного значення. У зв'язку з цим слід зазначити, що територіальні громади міст обласного значення є цілком спроможними територіальними громадами з точки зору соціально-

економічного розвитку і тому можуть бути основою для формування нових територіальних громад. Важливо підкреслити, що процес приєднання залишається повністю добровільним. Таке об'єднання можливе лише у разі спільного рішення міста обласного значення та сільської, міської територіальної громади, яка бажає об'єднатися. Усі ОТГ отримують більше можливостей, більше коштів, а також державну підтримку, увагу інвесторів та міжнародних проектів. Від такого об'єднання виграють міста обласного значення та сусідні села, селища. Адже жителі навколишніх сіл та селищ з містами обласного значення працюють переважно в місті, користуючись освітніми, оздоровчими та іншими послугами, транспортом та інфраструктурою. Водночас міста, села та селища є різними територіально-адміністративними одиницями зі своїми місцевими радами. Відповідно, виникають проблеми з фінансуванням загальної інфраструктури, послуг, доріг, транспорту тощо. Об'єднання однієї сильної територіальної громади, з одного боку, призведе до рівня життя та послуг, які пропонують міста обласного значення, з одного боку, і забезпечить міста додатковими ресурсами, напрямками, де може розвиватися бізнес, туризмом тощо.

Таким чином, аналізуючи процес створення ОТГ необхідно навести наступні цифри. Так, в Україні, станом на 10 вересня 2018 р., було створено 801 ОТГ, з них 126 ОТГ очікували рішення Центральної виборчої комісії про призначення перших виборів [71]. ОТГ та міст обласного значення, до яких приєднуються територіальні громади – 77; територіальних громад, що приєднуються до ОТГ та міст обласного значення – 122; територіальних громад, що приєднуються до міст обласного значення – 26 [71].

Станом на грудень 2018р., з цих 831 ОТГ найбільшу кількість створено: в Дніпропетровській області – 63 ОТГ; у Житомирській та Черкаській областях – по 54 ОТГ у кожній; у Запорізькій області – 52 ОТГ; у Волинській області – 50 ОТГ [31]. Найменшу кількість ОТГ створено в таких областях, як: у Закарпатській області – 6 ОТГ; у Донецькій області – 10 ОТГ; у Київській – 16 ОТГ; у Харківській та Луганській областях – по 17 ОТГ у кожній; у

Кіровоградській області – 20 ОТГ [31].

Стосовно приєднання сільських і селищних рад до міст обласного значення, необхідно відзначити, що 26 листопада 2018 р. було створено першу в Дніпропетровській області ОТГ з центром в місті обласного значення Покров, до якої увійшли Покров і Шолохівська сільська рада Нікопольського району [82].

«Механізмом приєднання сільських, селищних рад до міст обласного значення скористалися вже 46 приміських громад, які стали частинами 21-го міста обласного значення. Так, до міста Лозова приєдналися 10 сільських, селищних рад; до міст Березань та Ржищів – по 5 сільських рад; до Коломиї та Тернополя – по 4 сільських ради; до міста Буча – 3 сільські ради; до міст Бережани, Вараш, Вінниця, Вознесенськ, Гадяч, Житомир, Нова Каховка, Новгород-Сіверський, Новодністровськ, Покров, Славута, Шостка, Новоград-Волинський, Ніжин та Хмільник приєдналися по 1 сільській, селищній раді» [30].

Отже, дослідження дозволило розкрити особливості правового визначення регулювання питань створення сільських, селищних, міських ОТГ. Так, законодавством визначено умови об'єднання територіальних громад, порядку його ініціювання, утворення ОТГ та порядку діяльності органів місцевого самоврядування в ОТГ до формування нових органів (Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»). Також врегульовано питання правонаступництва, управління об'єктами комунальної власності, формування бюджету, форми державної підтримки, зокрема фінансової. Територіальні громади мають можливість об'єднуватися за умов розташування в межах суміжних районів (Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів»).

Зміни до законодавства передбачають, що якщо до складу ОТГ входить територіальна громада(и), що розташована на території сусіднього району, то розширенню підлягають межі району, на території якого розташований

адміністративний центр ОТГ. Також передбачається, що формування ОТГ, до складу якої входять територіальна громада міста республіканської Автономної Республіки Крим або обласного значення та територіальна громада (територіальні громади) сіл, селищ, інших міст сусіднього району не потребують змін в районах.

Роз'яснено повноваження депутатів районних рад, які обиралися в межах певного району і від яких «відокремилася» певна територіальна громада, що призводить до зменшення кількості виборців, а отже і до складу певної районної ради. Також на законодавчому рівні є обов'язок рад передати із спільної власності територіальних громад у власність ОТГ. Проте слід мати на увазі, що такий перехід може відбутися за певних умов, а саме: ОТГ має бути створено відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та перспективного плану формування територіальних громад. Ця норма відповідає пункту 10 прикінцевих положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яким визначено, що обласні ради мають прийняти рішення щодо пропозиції району сільських, селищ, міських рад про передачу у комунальну власність, відповідно є спільною власністю територіальних громад, розташованих на їх території, і задовольняють лише колективні потреби цих територіальних громад [68].

Зазначимо, що законом передбачено, що якщо Верховна Рада України не прийме рішення про зміну меж відповідних районів, території яких змінюються внаслідок утворення ОТГ, виборці, які належать до такої ОТГ, усвідомлюють своє право обирати депутатів до районної ради адміністративний центр цієї ОТГ.

Не менш важливим у процесі формування ОТГ є закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад», який значно спрощує процедуру приєднання до існуючої ОТГ. Таким чином, за спрощеною процедурою ОТГ може приєднатися до громади, яка з нею межує і, згідно з перспективним планом створення територій громад в області, входить до цього об'єднання.



Також доступ можливий лише до ОТГ, визнаних владою дієздатними. При такому підході президент ОТГ не переобирається, а вибори депутатів відбуваються не у всій об'єднаній громаді, а лише на приєднаній території. Голова громади стає старостою в ОТГ, а голова філії наділяється повноваженнями старости та входить до складу виконавчого комітету ОТГ. Це дозволяє представляти інтереси всіх мешканців новоствореної громади.

Також громади можуть об'єднатися і отримати статус дієздатної ОТГ, навіть якщо це об'єднання не на 100% відповідає довгостроковому плану. При цьому важливо, що існуюча ОТГ може відмовити у в'їзді, якщо громада, яка бажає приєднатися, за перспективним планом не належить до ОТГ. Але якщо ОТГ відмовиться приєднатися до «законних претендентів», Кабінет Міністрів України може скасувати рішення про визнання такої ОТГ дієздатною.

Дослідження підтверджує висновок, що можливість створення ОТГ із центром у місті обласного значення прискорить процес створення заможних громад. Таким чином, це створює найкращі умови для міста обласного значення для соціально-економічного розвитку.

## **2.2. Забезпечення спроможності новостворених об'єднаних територіальних громад**

Основним документом, який визначає підходи до розкриття змісту та складових спроможності територіальної громади є відповідна Методика формування спроможних територіальних громад [58]. Згідно Методики основними чинниками, що визначають спроможність територіальної громади є:

- здатність органів місцевого самоврядування вирішувати суспільні питання, які належать до їх компетенції, для задоволення потреб населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- історичні, географічні, соціально-економічні, природні, екологічні, етнічні, культурні особливості розвитку адміністративно-територіальних одиниць;

- розвиток інфраструктури адміністративно-територіальних одиниць;
- фінансове забезпечення адміністративно-територіальних одиниць;
- трудова міграція населення;
- доступність послуг громад [58].

Наукові роботи з проблем спроможності територіальних громад свідчать про неоднозначність поглядів щодо розгляду спроможності громад та методик її визначення. Поряд із тим, більшість дослідників розглядають спроможність ОТГ з позиції їх ресурсного забезпечення. Найбільш характерним є визначення спроможності як економічної або фінансової складової діяльності органів місцевого самоврядування [16, с. 133].

ОТГ фінансується на тих же засадах, що й міста обласного значення. На них призначено 60% ПДФО. Це кошти, призначені на утримання дитячих садків, шкіл, ФАПів, клубів, бібліотек, спортивних споруд тощо. Держава також надає такі субсидії на освіту, медицину, а в разі нестачі коштів — компенсаційну дотацію [9, с. 4].

За рахунок додаткових коштів ОТГ отримують власний земельний податок, ставки якого визначає кожна міська рада самостійно. При цьому під юрисдикцію кожної такої ради переходять усі землі окремої громади, навіть ті, що знаходяться за межами населених пунктів. Також є обов'язковий місцевий податок на нерухомість. Рішення про його запровадження та його етапи приймає кожна місцева рада самостійно. Громада також отримує 5% від продажу пального на АЗС, алкоголю та тютюнових виробів, а також існуючі місцеві податки та збори [5].

Така успішна територіальна громада означає громаду, в якій місцевих бюджетних ресурсів, інфраструктури та людських ресурсів достатньо для вирішення визначених законодавством питань місцевого самоврядування місцевого значення в інтересах мешканців громади.

«У процесі формування перспективної ОТГ важливим елементом є попередній розрахунок її фінансової спроможності, який дозволить оцінити переваги та ризики такого об'єднання, визначити потребу в пошуку додаткових

коштів та упорядкуванні видатків. З метою надання консультативно-методичної допомоги працівникам органів місцевого самоврядування експертами Групи фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (за підтримки Програми «U-LEAD з Європою» та проекту SKL International) було підготовлено Методичні рекомендації до порядку розрахунку фінансової спроможності перспективної об'єднаної територіальної громади» [89].

Запропонований порядок розрахунку дає можливість змоделювати бюджет перспективної громади, визначити необхідність аналізу резервів для збалансування доходів та видатків. Він також відображає доцільність збільшення кількості громад, які об'єднуються на шляху до підсилення спроможності.

Ключовим моментом у визначенні спроможності територіальної громади є наявність відповідних кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури. У процесі створення ОТГ застосування поняття спроможності здійснюється у контексті розгляду цієї спроможності за такими трьома видами:

- потенційна або оцінена спроможність територіальних громад, визначених як такі відповідно до перспективного плану;
- правоздатність, визнана Кабінетом Міністрів України відповідно до статті 9 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [53];
- реальна потужність, яка визначається за відповідними показниками після проектування ОТГ і показує певні результати її функціонування [4].

У процесі створення ОТГ стала очевидною проблема забезпечення реальної спроможності новостворених громад. Практично всі три види спроможності (потенційна, юридично визнана та реальна) загалом збігаються лише для ОТГ, що виникли навколо населених пунктів, які є центрами районів. У таких громадах зазвичай працівників райдержадміністрацій переводять до новостворених органів місцевого самоврядування ОТГ і таким чином частково

вирішується проблема місцевих управлінських кадрів [4].

З іншого боку, створення сільських ОТГ навколо населених пунктів, які не мали статусу адміністративних центрів, одразу викликає питання якісного кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування. Водночас кадри, здатні працювати в рамках розширення компетенції місцевого самоврядування конче потрібні. При цьому слід розуміти, що «сильна» управлінська команда багато в чому є запорукою успіху всієї ОТГ [4].

Експертиза дієздатності ОТГ, визначена положеннями частини четвертої статті 9 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», згідно з якою Кабінет Міністрів України може визнати ОТГ дієздатною, за умови її встановлення у порядку, встановленому розділом II цього Закону, пункт, а також якщо населення ОТГ становить не менше половину населення територіальних громад включати до такої ОТГ 53 є спірним. Ця норма закону фактично визнає можливість юридичного визнання територіальних громад з потенційною дієздатністю лише вдвічі від максимально можливої. Очевидно, це робиться, щоб уникнути уповільнення процесу злиття, але це також спосіб створення потенційно неплатоспроможних спільнот.

У зв'язку з цим слід згадати про принцип добровільності при інтеграції територіальних громад. Аналіз закону показує, що волонтерство існує лише в одному аспекті – виборі моменту об'єднання чи приєднання. Спроможність потенційних ОТГ адміністративно визначається шляхом складання перспективного плану територій громад відповідно до статті 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [53]. Добровільність також певною мірою обмежена адміністративно-територіальним критерієм, зокрема тим, що об'єднання можливе лише в межах регіонів [4].

Практика показує, що реформування часто гальмує фактор добровільності. Особливо це стосується перспективних громад, у яких є два-три рівноцінних населені пункти, які можуть бути адміністративними центрами об'єднаних громад. Як правило, керівництво органів місцевого самоврядування цих громад вважає, що адміністративний центр має бути на їхньому місці, і

категорично не погоджується зі створенням адміністративного центру в іншому місці. У таких ситуаціях амбіції керівників місцевого самоврядування часто гальмують процес об'єднання та створення повноправних об'єднаних територіальних громад [4].

У таких випадках принцип добровільності застосовується як зловживання добровільністю, якщо сторонам «невигідно» й вони проти, то не можна їх до цього примушувати зважаючи на добровільність об'єднання.

Дослідження формування спроможних територіальних громад свідчить про наявність ще одного важливого чинника – визначення меж їх територій, які визначаються з дотриманням таких вимог:

- «територія спроможної територіальної громади має включати території територіальних громад, що входять до її складу, та бути нерозривною;
- спроможні територіальні громади розташовуються у межах території однієї області та у разі можливості одного району; законом дозволено об'єднання суміжних громад, які знаходяться в різних районах і не допускається обмеження їх законних прав [4].

Найчастіше добровільне об'єднання громад протягом 2015 – 2017 рр. відбувалося відповідно до перспективного плану [4]. Це давало можливість отримати новий правовий статус територіальної громади з повноваженнями міст обласного значення та прями міжбюджетні відносини з Державним бюджетом. Для таких ОТГ передбачаються міжбюджетні трансферти з державного бюджету та здійснюється горизонтальне вирівнювання їх податкоспроможності. Важливим стимулом до об'єднання, відповідно до перспективного плану, є положення Бюджетного кодексу України, яким в статті 64 визначено склад доходів бюджетів ОТГ, що створені згідно із Законом та перспективним планом формування територій громад, і який значно відрізняється від складу доходів інших місцевих рад, визначеного статтею 69 Бюджетного кодексу України» [12].

Законодавством передбачено, що держава надає фінансову підтримку добровільному об'єднанню територіальних громад у вигляді субсидій на

будівництво відповідної інфраструктури відповідно до плану соціально-економічного розвитку, якщо її межі повністю відповідають межам, визначеним довгостроковим планом [53].

Однією з важливих ролей у забезпеченні розвитку територіальних громад є посилення місцевої ініціативи, Національного фонду регіонального розвитку. Його метою є фінансування, моніторинг та контроль проектів розвитку. Наприклад, у 2016 році за кошти Національного фонду регіонального розвитку було реалізовано 498 проектів на загальну суму 1,25 млрд грн, а на початку 2017 року – ще 312 проектів [86, с. 93]. Із цього переліку реалізовано 8 проектів ОТГ на суму 8166 тис. грн., в яких внесок ДФРР становив 90%, з них 4 проекти призначені для проектування протипожежних споруд та один проект – для ремонту та монтажу, навчально-тренувальний комплекс, дитячий садок, поліклініка та реабілітаційний центр [86, с. 93].

Експерти зазначають, що успішні ОТГ – це ті, які успішно розвивають власні внутрішні можливості, покращують внутрішні умови, що впливають на залучення інвестицій та їх підтримку. Стратегічне планування розвитку ОТГ необхідне для забезпечення використання коштів на підвищення її сталого розвитку та залучення та ефективного використання коштів Національного фонду розвитку села. Слід зазначити, що для ОТГ надзвичайно важливо, щоб кошти ДФР були використані максимально ефективно та створювали нові можливості для збільшення надходжень до місцевих бюджетів у майбутньому [87, с. 27].

При розробці своєї ОТГ її стратегія розвитку може спиратися на Національну стратегію регіонального розвитку України до 2020 року [57], а також з урахуванням стратегії розвитку регіону, в якому розташована ОТГ. Планування розвитку ОТГ має орієнтуватися на три складові стратегії:

- розвиток місцевої економіки;
- розвиток людського капіталу;
- збереження навколишнього середовища.

Досліджуючи спроможність новостворених ОТГ, можна зробити

висновок, що вони здійснюють стратегічне планування свого розвитку на основі таких передбачених фінансових ресурсів: використання власних надходжень бюджету; використання коштів ДФРР на проекти розвитку ОТГ; використання державних дотацій на розвиток інфраструктури ОТГ [87, с. 27 - 29].

У 2016 році Кабінет Міністрів України затвердив перелік дієздатних ОТГ, до якого увійшли перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад та окремих сільських, міських, міських голів у кількості 208 працездатних ОТГ с. тіло [59]. У тому ж 2016 році дослідження фінансової спроможності 159 ОТГ, підготовлене групою фінансового моніторингу Центрального бюро реформ, показало, що фінансовий аспект є одним із найважливіших. У цьому дослідженні проаналізовано результати діяльності 159 громад, які об'єдналися жерелами аналізу були демографічні, статистичні та фінансові показники [20]. Аналіз проведено за 4 групами ОТГ за демографічними ознаками: 1 група – населення понад 15 тис. осіб; 2 група - чисельність від 10 до 15 тис. осіб; 3 група - чисельність від 5 до 10 тис. осіб; 4 група - до 5 тис. чол [20].

Таким чином, дослідження дозволяє зазначити про здійснення складної роботи щодо визначення підходів до регулювання діяльності по забезпеченню спроможності ОТГ. Основними критеріями спроможності є: кадрові ресурси; фінансове забезпечення; розвиток інфраструктури. Аналіз підтверджує висновок про те, що в документах та на практиці, стосовно спроможності територіальної громади, застосовується три таких її види: потенціальна (спроможність, яка має бути відповідно до перспективного плану); юридично визнана (спроможність, яка визнається урядом відповідно до статті 9 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»); реальна (визначається за відповідними показниками в процесі функціонування новоствореної ОТГ. Практика свідчить, що переваги щодо наявності цих видів спроможності мають ОТГ, утворені навколо населених пунктів, які є районними центрами. Відповідно, спостерігаються складності в сільських ОТГ, коли об'єднання відбулося навколо населених пунктів, які не були

адміністративними центрами.

Вкрай актуальним залишається питання забезпечення достатності місцевих джерел наповнення бюджету ОТГ, розвитку інфраструктури, якісних кадрових ресурсів як основи для ефективного вирішення органами місцевого самоврядування питань місцевого значення в інтересах та за участі місцевого населення.

## **Висновки до розділу 2**

Зарубіжний досвід свідчить, що реформування базового рівня місцевого самоврядування помітно вплинуло на стимулювання економічної активності, активізацію практики розробки стратегій розвитку, підвищення якості публічних послуг населенню. В основу реформи було закладено принцип субсидіарності, який дозволив оптимально розподілити повноваження між рівнями управління. В результаті на місцях здійснюється значний обсяг повноважень з управління публічними справами та надання широкого переліку публічних послуг.

Вивчення досвіду реформи місцевого самоврядування на базовому рівні в європейських країнах дозволяє узагальнити основні характерні моменти реформ в різних країнах.



## РОЗДІЛ 3

### НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ СПРОМОЖНОСТІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

#### 3.1. Досвід створення Зеленодольської міської об'єднаної територіальної громади: основні здобутки та проблеми

Ініціатором створення Зеленодольської міської об'єднаної територіальної громади (далі – Зеленодольська ОТГ) був голова Зеленодольської міської ради. На виконання Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [53], відповідно до рішення Зеленодольської міської ради від 30 липня 2015 р. № 1053 «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [54] та відповідно до перспективного плану формування територій громад Дніпропетровської області, Зеленодольська територіальна громада, Великокостромська територіальна громада та Мар'янська територіальна громада об'єдналися в Зеленодольську ОТГ з адміністративним центром у м. Зеленодольську.

До Зеленодольської ОТГ належать чотири населених пункти: м. Зеленодольськ, с. Велика Костромка, с. Мала Костромка, с. Мар'янське. Місто Зеленодольськ – це місто енергетиків, яке виникло у 1961 р. У 1964 р. Зеленодольську було надано статус селища міського типу, а в 1993 р. надано статус міста районного значення [85].

Село Мала Костромка розташоване не далі, ніж 1 км від центру Зеленодольської ОТГ, село Велика Костромка – на відстані 12 км. Село лежить на перетині давніх торгових шляхів та на межі так званого Великого луку – споконвічних козацьких земель. Велика Костромка виникла в другій половині XVII ст. як військове поселення на території Херсонської губернії під назвою Костромка [85].

Від села Мар'янське до центру Зеленодольської ОТГ відстань 36 км. Мар'янське знаходиться на правому березі Каховського водосховища. На півдні

межує з селищем Нововоронцовка Нововоронцовського району Херсонської області, на сході з селом Грушівка Апостолівського району Дніпропетровської області. Мар'янське розділене на дві частини великою затокою (колишня річка Тернівка). Біля села знаходиться вхідний каскад стратегічного водозабору для всього району – каналу Дніпро-Кривий Ріг. Через село проходять автомобільні дороги Н23 і Т 0403 – в напрямку на Кривий Ріг, Нікополь, Херсон, Миколаїв, Одесу [85].

Населення Зеленодольської ОТГ станом на 1 січня 2018 р. становить 19620 осіб. Площа Зеленодольської ОТГ складає 276,27 м.кв. (з них площа сільськогосподарських угідь – 23,4 тис. га) [85].

Після прийняття рішення Зеленодольською міською радою про добровільне об'єднання територіальних громад та призначення перших виборів на 25 жовтня 2015 р., відповідно до вимог Закону України «Про місцеві вибори» [69] Центральна виборча комісія, постановою від 28 серпня 2015 р. за № 193 [75], оголосила з 5 вересня 2015 р. початок виборчого процесу, у тому числі, і на території Зеленодольської ОТГ.

У результаті проведених виборів постановою від 28 жовтня 2015 р. № 31 Зеленодольської міської виборчої комісії Апостолівського району Дніпропетровської області було встановлено результати виборів Зеленодольського міського голови в єдиному одномандатному виборчому окрузі та визнано обраним на посаду Зеленодольського міського голови Савченка Андрія Володимировича [64].

За результатами виборів депутатів Зеленодольської міської ради Апостолівського району Дніпропетровської області VII скликання постановою Зеленодольської міської виборчої комісії від 28 жовтня 2015 р. № 33 були затвердженні результати виборів депутатів міської ради у кількості 26 депутатів [63].

Після визнання повноважень Зеленодольського міського голови та депутатів міської ради, сесією міської ради було обрано секретаря міської ради, затверджено заступників міського голови та керуючого справам (секретаря)

виконкому, затверджено персональний склад виконавчого комітету міської ради у кількості 28 членів виконавчого комітету, до складу якого входять і старости сіл, та створено робочу групу з розробки Статуту Зеленодольської ОТГ, Регламенту Зеленодольської міської ради VII скликання, Положень про постійні комісії міської ради та Положення про старосту.

Після об'єднання, згідно з п. 9 ст. 8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [53], бюджети громад, що об'єдналися, виконувалися окремо до закінчення бюджетного періоду (до кінця 2015 р.). Тобто, Зеленодольська міська рада, Великокостромська сільська рада, Мар'янська сільська рада та підпорядковані їм бюджетні установи фінансувались протягом 2015 р. за рахунок коштів окремих власних бюджетів, а з початку 2016 р. бюджетні установи громади фінансуються за рахунок коштів бюджету Зеленодольської міської ОТГ.

На підставі рішення Зеленодольської міської ради «Про внесення змін до Положення про виконавчий комітет Зеленодольської міської ради» від 14 січня 2016 р. № 57 виконавчий комітет міської ради було визначено головним розпорядником коштів бюджету Зеленодольської ОТГ, органом управління об'єктами житлово-комунального господарства, комунальними підприємствами, закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, оздоровчими закладами, які належать міській ОТГ, уповноваженим органом щодо реалізації трудових відносин, замовником виконання робіт, приймання товарів та послуг, правонаступником активів, пасивів, зобов'язань міської ради та договорів, укладених цією радою, орендодавцем майна, землі, яка належить до комунальної власності Зеленодольської міської ОТГ [50].

Працівники, які перебували у трудових відносинах із Зеленодольською міською радою, у тому числі працівники, які до 1 січня 2016 р. перебували у трудових відносинах з Великокостромською та Мар'янською сільськими радами, відділом освіти, відділом культури Апостолівської райдержадміністрації з 1 січня 2016 р. були зараховані до складу працівників

виконавчого комітету Зеленодольської міської ради згідно ч. 3 ст. 36 КЗпП України [26; 55; 56].

Рішенням міської ради «Про затвердження Статуту Зеленодольської міської об'єднаної територіальної громади» від 22 квітня 2016 р. № 144 було прийнято головний документ громади – Статут Зеленодольської міської ОТГ [65].

Повноваження Великокостромського сільського голови та Мар'янського сільського голови були припинені з моменту набуття повноважень новообраного міського голови та депутатів міської ради Зеленодольської ОТГ.

На період до проведення перших виборів старост с. Велика Костромка та с. Мар'янське Зеленодольської ОТГ, рішенням міської ради від 17 листопада 2015 р. № 11 покладено виконання обов'язків старост на бувших голів сільських рад, які об'єдналися [80].

На підставі рішення Зеленодольської міської ради від 22 квітня 2016 р. № 145 було призначено перші місцеві вибори старост с. Велика Костромка та с. Мар'янське на 3 липня 2016 р. [76]. Постановою Зеленодольської міської виборчої комісії від 14 травня 2016 р. № 1 було оголошено початок виборчого процесу перших виборів старост у зазначених селах Зеленодольської ОТГ [72]. Таким чином, перші вибори старост відбулися, Зеленодольською міською виборчою комісією були зареєстровані обрані старости та на сесії міської ради визнано повноваження обраних старост.

Порядок роботи та повноваження старост визначені ст. 14<sup>1</sup> Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [68] та Положенням про старост, затвердженим рішенням міської ради від 24 лютого 2016 р. № 68 [61].

В результаті об'єднання з 1 січня 2016 р., на підставі рішення Апостолівської районної ради «Про передачу із спільної власності територіальних громад міст, сіл та селищ Апостолівського району у власність об'єднаних територіальних громад бюджетних установ, що знаходяться на їх територіях» від 21 грудня 2015 р. № 20-2/VII [73], Зеленодольською міською радою, рішенням від 14 січня 2016 р. № 55, було прийнято із спільної власності

територіальних громад міст, сіл, селищ Апостолівського району у власність Зеленодольської ОТГ десять бюджетних установ, що являють собою заклади освіти, позашкільної освіти та медичний заклад [77].

Від сільських рад, ліквідованих в результаті об'єднання, було передано до комунальної власності Зеленодольської ОТГ вісім бюджетних закладів, що являють собою заклади культури, бібліотеки та дошкільні навчальні заклади. Перелік переданих комунальних закладів наведено у додатку В.

Станом на 1 листопада 2016 р. законодавством України ще не було визначено поняття «старостинський округ», тому розпорядженням міського голови від 1 листопада 2016 р. № 376/02-03 було визначено адміністративні будівлі виконавчого комітету Зеленодольської міської ради у кожному селі за відповідними адресами [41]. Цим розпорядженням, також, були визначені віддалені робочі місця апарату управління виконкому міської ради.

У зв'язку з набранням чинності Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» [46], рішенням Зеленодольської міської ради від 24 листопада 2017 р. № 603 було утворено два старостинських округи: Великокостромський старостинський округ з центром в с. Велика Костромка, що складається із с. Велика Костромка та Мар'янський старостинський округ з центром в с. Мар'янське, що складається із с. Мар'янське [81]. Цим рішенням були затверджені Положення про старосту Великокостромського старостинського округу та Мар'янського старостинського округу Зеленодольської міської ОТГ [81].

Після об'єднання міським головою було прийнято рішення максимально бзерігти робочі місця Великокостромської та Мар'янської сільських рад, які реорганізувалися шляхом приєднання до міської ради, тому жодної особи з числа колишніх працівників сільських ради не було звільнено або скорочено.

У зв'язку з розширенням повноважень органів місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад виникла потреба у введенні додаткових штатних одиниць до апарату управління виконкому міської ради. Так, станом на 1 січня 2019 р. штатна чисельність апарату управління міської ради

становила 72 штатні одиниці, що затверджено рішенням міської ради від 28 листопада 2018 р. № 877 [51]. Для порівняння: станом на 30 липня 2015 р., до об'єднання територіальних громад, штатна чисельність апарату управління міської ради складала 18 штатних одиниць.

Під час об'єднання територіальних громад відбувався складний процес підготовки документів щодо прийому-передачі від сільських рад, що реорганізовувалися, об'єктів соціальної сфери, житлово-комунального господарства, кадрової документації та іншої документації, створеної в результаті діяльності цих юридичних осіб. Сільськими радами, що припинилися як юридичні особи, з певних причин не було передано документи Національного архівного фонду на державне зберігання до державного архівного відділу Апостолівської районної державної адміністрації і залишилося чимало документів короткострокового терміну зберігання, які підлягають знищенню. Тому ці документи були прийняті Зеленодольською міською радою, як правонаступником. Тільки у березні 2019 р. експертною комісією виконкому міської ради заплановано складення відповідних описів документів та передачу їх на державне зберігання. Крім того, необхідним є проведення попередньої експертизи цінності документів, які мають короткострокові терміни зберігання, вилучення їх із загальної документації установи та знищення в установленому порядку.

За цей час, на наш погляд, громада вдало розвиває власну внутрішню спроможність, поліпшує внутрішні умови, які помітно впливають на залучення інвестицій. Так, з цією метою було розроблено та прийнято на сесії міської ради рішенням від 25 квітня 2018 р. № 713 Стратегію сталого розвитку Зеленодольської міської ОТГ на 2018 – 2028 роки (далі – Стратегія) [66]. Стратегія розроблена за програмою USAID «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність (DOBRE)» на підставі Партисипативної моделі стратегічного планування Фонду Розвитку Місцевої Демократії.

Одним із пріоритетних завдань Зеленодольської ОТГ є надання доступних, зручних адміністративних послуг високої якості. Так, 1 червня

2017 р. у м. Зеленодольську було відкрито Центр надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), який обслуговує жителів всієї громади. На день відкриття ЦНАП надавав 69 послуг. Зараз кількість їх зросла до 95, зокрема у сферах державної реєстрації бізнесу та речових прав на нерухоме майно, реєстрації/зняття з реєстрації місця проживання осіб, архітектури та містобудування, земельних відносин, житлових питань, а також дозвільної системи (видача документів на розміщення об'єктів торгівлі, сфери послуг тощо), також 11 адміністративних послуг, суб'єктом виконання яких є Управління соціального захисту населення Апостолівської районної державної адміністрації [37]. ЦНАП є місцем спілкування влади, бізнесу та громади міста, де можна одержати будь-яку інформацію, консультацію чи послугу.

Одним з основних напрямів діяльності в ОТГ є розробка та реалізація проектів, спрямованих на забезпечення покращення умов життя жителів громади. Практика підтверджує, що проекти є дієвим інструментом забезпечення розвитку територій. Прикладом таких проектів, реалізованих у в Зеленодольській ОТГ є: встановлення загальнобудинкових лічильників обліку теплової енергії; створення друкованого видання «Путівник по малій Батьківщині. Історія рідного краю. Фольклор. Традиційні страви».

У друкованому виданні «Путівник по малій Батьківщині. Історія рідного краю. Фольклор. Традиційні страви» оживає історія Зеленодольської громади, у яку ввійшли два старовинних села – Велика Костромка та Мар'янське. Це надзвичайно важливий проект, адже знання історії свого рідного краю – обов'язок культурної та освіченої людини. Окрім того, Путівник містить карту-вкладку, на якій зображено найвизначніші історичні місця громади, місця археологічних розкопок та залишків пам'яток, а також окреслено маршрут подорожі по ним, запропоновано програму вело-туру. Проект створено ініціативною групою «Обрії рідного краю», яку очолила завідувач комунального закладу «Зеленодольська міська бібліотека для дітей», народна майстриня Павлюченко Тетяна Анатоліївна, за підтримки компанії ДТЕК та Зеленодольської міської ради [35].

Встановлення загальнобудинкових лічильників обліку теплової енергії. 22 червня 2017 р. прийнято Закон України «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання» [67], який зобов'язав оснастити всі будинки вузлами обліку теплової енергії за рахунок споживачів. Завдяки зусиллям керівництва громади та депутатського корпусу, міська рада прийняла рішення про виділення з міського бюджету коштів у сумі 1,0 млн. грн., та залучили співфінансування компанії ДТЕК в сумі 3 млн. грн на закупівлю та установку цих лічильників [62]. На кінець грудня 2017 р. були завершені всі монтажні роботи і наші споживачі забезпечені вузлами обліку теплової енергії на 100 %. Реалізація цього проекту надала можливість мешканцям громади заощадити власні кошти по сплаті за теплову енергію майже на 30 – 40 %.

Цільовим орієнтиром Зеленодольської ОТГ є розвиток інфраструктури. У цій сфері громада пишається низкою втілених проєктів за кошти власного бюджету, зокрема: «Будівництво спортивного майданчика в місті Зеленодольську», «Придбання дитячого майданчика с. Мар'янське», «Капітальний ремонт будівлі будинку культури с. Мар'янське», «Підсипання дорожнього покриття п'яти вулиць с. Велика Костромка, чотирьох вулиць с. Мар'янське» та ін.

Велику роль у розвитку громади відіграє і компанія ДТЕК, Криворізька ТЕС якої знаходиться на території центра Зеленодольської ОТГ – м. Зеленодольська. Про це свідчить, перш за все, кількість проєктних заявок від ініціативних груп для конкурсу міні-грантів від компанії ДТЕК «Громада своїми руками». Спільно із фінансуванням компанії ДТЕК, реалізовано 50 проєктів у рамках конкурсу на загальну суму 2034566 грн. [43; 44; 45]. Переможцями таких конкурсів були проєкти ініціативних груп усіх неселених пунктів Зеленодольської ОТГ.

Так, за рахунок проєкту «Громада своїми руками», населені пункти громади отримали яскраві і різноманітні дитячі майданчики на дворових територіях та територіях дошкільних навчальних закладах, спортивний



інвентар та інвентар для навчання та розвитку дітей у закладах загальної середньої освіти.

Вивчення досвіду, дозволяє зазначити, що джерелом забезпечення бюджету Зеленодольської ОТГ є: зростання власних доходів загального фонду бюджету; фінансування за рахунок трансфертів з державного бюджету закладів охорони здоров'я та загальної середньої освіти; залучення коштів субвенції з державного бюджету на розвиток інфраструктури Зеленодольської ОТГ; фінансування за рахунок коштів субвенції з обласного бюджету видатків на виконання доручень виборців депутатом обласної ради.

1. Зростання власних доходів загального фонду бюджету Зеленодольської ОТГ. До міського бюджету надійшло власних доходів в обсязі 71,0 млн. грн., що в 3,6 рази більше, ніж надійшло до бюджетів трьох рад у 2015 р. (Зеленодольської міської, Великокостромської та Мар'янської сільських рад) [42; 45]. Щорічно надходження бюджету Зеленодольської ОТГ зростали на 17,0 млн. гривень. Джерелами власних надходжень бюджету є: податок на доходи з фізичних осіб; акцизний податок; податок на нерухоме майно; плата за землю; єдиний податок; плата за розміщення тимчасово вільних бюджетних коштів на депозитних рахунках у банківських установах. Основним джерелом надходжень до загального фонду бюджету був податок на доходи фізичних осіб.

2. Фінансування за рахунок трансфертів з державного бюджету закладів охорони здоров'я та загальної середньої освіти. Перейшовши на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом та прийнявши в комунальну власність заклади освіти і охорони здоров'я, до міського бюджету протягом трьох років надійшло 134,6 млн. грн. субвенцій і дотацій на утримання закладів загальної середньої освіти, а також закладів охорони здоров'я, що надають первинну та вторинну медичну допомоги (в середньому 44,9 млн. грн. щорічно, або понад третину від річного обсягу власних доходів бюджету ОТГ) [43; 44; 45].

3. Залучення коштів субвенції з державного бюджету на розвиток інфраструктури Зеленодольської ОТГ. З огляду на те, що Зеленодольська ОТГ була створення однією з перших в Дніпропетровській області, вже з 2016 р. стали надходити кошти на виконання інфраструктурних проектів з держбюджету. У 2016 – 2018 рр. надійшло 15,6 млн. грн. субвенції з держбюджету на розвиток інфраструктури [43; 44; 45], за рахунок чого профінансовано 18 проектів, у т.ч. по роках: у 2016 р. – 6 проектів на суму 7,3 млн. грн. [43]; у 2017 р. – 6 проектів на суму 4,8 млн. грн. [44]; у 2018 р. – 6 проектів на суму 3,5 млн. грн. [45].

Завдяки інфраструктурній субвенції Зеленодольська ОТГ отримала такі об'єкти соціального значення як: «Реконструкція ринку по провулку Молодіжному у місті Зеленодольську», «Будівництво скейт-парку в парковій зоні міста Зеленодольська, Апостолівського району, Дніпропетровської області», «Капітальний ремонт покрівлі та відновлення фасаду будівлі загальноосвітньої школи № 2 міста Зеленодольська Апостолівського району Дніпропетровської області», «Капітальний ремонт по заміні вікон та встановлення топочної в загальноосвітній школі по вул. Кооперативна, 55 в села Велика Костромка Апостолівського району Дніпропетровської області», «Реконструкція частини мереж вуличного освітлення в с. Велика Костромка, Апостолівського району, Дніпропетровської області», «Реконструкція частини мереж вуличного освітлення в с. Мар'янське Апостолівського району Дніпропетровської області», «Капітальний ремонт покрівлі ДНЗ «Дзвіночок» по вул. Тернівка, 46 в с. Мар'янське, Апостолівського району, Дніпропетровської області», «Капітальний ремонт дороги по вул. Центральна в с. Велика Костромка, Апостолівського району, Дніпропетровської області», «Капітальний ремонт дороги по вул. Шкільна в с. Мар'янське, Апостолівського району, Дніпропетровської області», Реконструкція будівлі котельні ДНЗ «Дзвіночок» по вул. Тернівка, 46 в с. Мар'янське».

4. Фінансування за рахунок коштів субвенції з обласного бюджету видатків на виконання доручень виборців депутатом обласної ради. Протягом

періоду існування Зеленодольської ОТГ за рахунок коштів обласного бюджету депутатом Дніпропетровської обласної ради від м. Зеленодольська В. Волковим профінансовано майже 1,6 млн. грн доручень виборців [43; 44; 45]. За рахунок цих коштів поповнювалася матеріально-технічна база закладів освіти та культури, виплачувалася матеріальна допомога соціально незахищеним верствам населення тощо.

З метою забезпечення якісних кадрових ресурсів, посадові особи виконавчого комітету міської ради, згідно встановлених графіків, кожного року направляються на підвищення кваліфікації до Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України. Працівники виконкому підвищують свою кваліфікацію у Дніпропетровському регіональному центрі розвитку місцевого самоврядування та приймають участь у різноманітних семінарах та тренінгах програми USAID «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE) та ін.

Поряд із тим, необхідно зазначити про наявність проблемних питань в Зеленодольській ОТГ. До їх переліку можна віднести наступне.

Складність утримання розгалуженої мережі установ і закладів соціально-культурної сфери, прийнятої у власність Зеленодольською ОТГ. Взяття на утримання мережі установ і закладів цієї сфери лягає тягарем на видаткову частину бюджету. Зокрема, у с. Мар'янське, з чисельністю населення понад 3,0 тис. осіб, функціонує три заклади загальної середньої освіти, два заклади клубного типу. Заклади освіти наповнені менше, ніж на 50 % до проектної потужності. Це вимагає ухвалення непопулярних рішень з упорядкування мережі бюджетних установ і штатної чисельності працівників у них.

Відсутність інформації щодо нарахування і сплати місцевих податків і зборів. Відсутність інформації від органів, що забезпечують справляння податків і зборів, щодо обсягів нарахувань цих податків і зборів та стану податкового боргу пояснюється тим, що така інформація згідно діючого законодавства є конфіденційною. Це, в свою чергу, заважає громаді

забезпечити формування реальної картини з фінансової спроможності міського бюджету на перспективу.

Брак статистичних даних. Для забезпечення ефективного планування та розподілу наявного фінансового ресурсу, відповідно до пріоритетних напрямків розвитку, потрібна інформація щодо статистики населення, статистики виробництва на території громади тощо. Ця інформація здебільшого або відсутня, або надається органами державної статистики тільки за окремими письмовими запитами.

Також, важливо відмітити, що однією з найважливіших проблем Зеленодольської ОТГ є обмежений кадровий ресурс. Найбільш гостро ця проблема проявляється в забезпеченні закладів та установ достатньою кількістю медичних та педагогічних кадрів. Це призводить до того, що навіть за наявності матеріально-технічної бази на селі, неможливо здійснити медичне обслуговування первинного рівня. В закладах загальної освіти проблема з вчителями математики та інформатики.

Ще одна проблема проявляється у неможливості органів місцевого самоврядування забезпечити транспортне сполучення на території ОТГ між її населеними пунктами. Тендери на автоперевезення проводяться на обласному рівні, у керівництва громади немає важелів впливу на автоперевізника. Існуючий автопарк є зношеним, рейси нерегулярними, або взагалі відсутніми.

Болючою проблемою Зеленодольської ОТГ, як і багатьох інших громад України, є вкрай незадовільний стан доріг, які з'єднують населені пункти, і які не є комунальною власністю громади. Немає чіткого механізму фінансування ремонту таких доріг з місцевого бюджету. До того ж, фінансовий ресурс міського бюджету є недостатнім для фінансування такого значного обсягу робіт, найбільші податки (податок на додану вартість, податок на прибуток та ін.) акумулюються на державному рівні. Необхідно зазначити, що протягом всього періоду існування Зеленодольської ОТГ не було виконано ремонту дороги, яка з'єднує центр громади з районним центром та іншими автомобільними трасами і прилеглими територіями.

Досвід створення Зеленодольської ОТГ свідчить про те, що децентралізація привносить значні позитивні зміни для населення громади. Особливо це проявляється в ОТГ, в яких є забезпеченість фінансовими ресурсами, оптимізовано мережу закладів соціальної сфери. Об'єднання громад посилює спроможність місцевого бюджету, зокрема, за рахунок ресурсу з боку державного бюджету, у вигляді інфраструктурної субвенції ДФРР та за рахунок власних надходжень, який дозволяє здійснювати розвиток території.

Дослідження досвіду створення Зеленодольської ОТГ дозволяє підтвердити висновок про необхідність посилення співпраці бізнесу, громади і влади з метою об'єднання ресурсів та зусиль для створення кращих умов життя мешканцям громади. Важливим здобутком є зростаюча кількість жителів, які готові брати участь в реалізації проектів розвитку території громади.

### **3.2. Забезпечення інтересів громад, що увійшли в об'єднані територіальні громади**

Створення об'єднаних територіальних громад є складним процесом, у ході реалізації якого виникають різні проблемні питання, що потребують вивчення та пошуку шляхів їх вирішення. Однією з проблем, що виникли в новостворених громадах, є забезпечення інтересів громад, які увійшли в ОТГ. Вона бере початок з початку переговорного процесу між сільськими, селищними, міськими головами щодо вирішення питання організації роботи в об'єднаному форматі.

Сутність зазначеної проблеми полягає у невпевненості приєднаних до адміністративного центру територій стосовно рівномірного розподілу бюджетних коштів та ресурсів об'єднаної громади між усіма населеними пунктами, що входять до її складу. Незважаючи на здебільшого позитивне сприйняття децентралізації місцевими чиновниками та жителями громад, запровадження нововведень викликає певні побоювання. Страхі стосуються побоювань щодо можливості переходу до адміністративних центрів

новостворених об'єднаних громад бюджетних коштів, земельних ресурсів та податків приєднаних населених пунктів. За таких настроїв, приєднані населені пункти, очікують погіршення становища, зупинки розвитку та занепаду. Як наслідок маємо підґрунтя для виникнення складностей із забезпечення інтересів громад, що увійшли в ОТГ.

Поряд із тим, необхідно відзначити, що словосполучення «інтереси жителів громади» є ключовим для організації та функціонування місцевого самоврядування в цілому. Саме інтереси жителів громади визначають зміст та сутність діяльності місцевих рад. Для ОТГ це питання набуває нового формату та потребує зваженого підходу до забезпечення єдності території, справедливого розподілу ресурсів, залучення населення до прийняття управлінських рішень, які стосуються ОТГ, формування іміджу тощо.

Одним із базових завдань будь-якого голови об'єднаної громади є забезпечення врахування інтересів усіх громад під час прийняття управлінських рішень та недопущення створення передумов для виникнення зазначеної проблеми. Однак, певний ризик зловживання статусом адміністративного центру громади існує. Думка експертів щодо цього питання наступна: на законодавчому рівні необхідно створити гарантії врахування інтересів усіх без винятку громад, що входять до складу ОТГ. Для цього необхідні дієві інструменти забезпечення справедливого розподілу та ефективного використання ресурсів громади з урахуванням нагальних потреб усього населення. Одним із таких інструментів є Статут об'єднаної територіальної громади [4].

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» представницьким органам місцевого самоврядування надано право самостійно розробляти та приймати статути [68]. Однак, відповідно до законодавчого формулювання цього положення, прийняття статуту є не обов'язком, а правом. Прийняття цього документу є одним з основних засобів визначення механізмів забезпечення інтересів громад, що увійшли в ОТГ.

Зеленодольською міською радою прийнято Статут Зеленодольської

міської ОТГ, документ є постійно діючим нормативно-правовим актом, який не підлягає затвердженню новообраним складом ради [65]. Статут надає гарантії: місцевого самоврядування, організації самостійності місцевого самоврядування, фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування, захисту прав місцевого самоврядування.

Аналіз Статуту Зеленодольської міської ОТГ [65] на предмет наявності механізмів забезпечення пропорційного розподілу ресурсів між усіма населеними пунктами, що увійшли до складу ОТГ, дозволив виявити потребу його доопрацювання та доповнення. Однак, дослідження виявило низку важливих положень Статуту, спрямованих на врахування інтересів усіх жителів всіх населених пунктів, які увійшли в ОТГ.

Так, в документі зазначається, що Статут прийнято зокрема з метою забезпечення гідних умов життєдіяльності для всіх мешканців громади, юридичного оформлення об'єднання жителів у територіальну громаду та з усвідомленням відповідальності міської ради за долю громади [65].

Важливим також є положення Статуту про те, що «Зміна меж міста та населених пунктів Громади здійснюється у визначеному Конституцією і законами України порядку за ініціативи територіальної громади, міської ради з урахуванням історичних і місцевих традицій, думки жителів Громади і сусідніх адміністративно-територіальних одиниць, вираженої у формах, що дозволяють установити думку більшості тієї частини жителів, інтереси якої можуть бути обмежені зміною меж» [65].

Одним з основних засобів забезпечення інтересів усіх жителів громади є безпосередня участь жителів у місцевому самоврядуванні. В Статуті Зеленодольської міської ОТГ з цього питання зазначено, що «формами безпосереднього здійснення місцевого самоврядування членами Громади є: місцевий референдум; загальні збори громадян за місцем проживання; місцеві ініціативи; вибори міського голови, старости, депутатів Зеленодольської міської ради; громадські слухання; індивідуальні та колективні звернення жителів міста; утворення органів самоорганізації

населення; перелік форм участі жителів міста у здійсненні місцевого самоврядування не є вичерпним» [65].

Визначення Зеленодольської міської ОТГ орієнтоване на забезпечення єдності: «Громада – жителі, об'єднані постійним місцем проживанням у межах міста Зеленодольська та сіл – Мала Костромка, Велика Костромка, Мар'янське [65].

До основних засобів забезпечення інтересів жителів усіх населених пунктів ОТГ належить регулювання відносин відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед всією громадою. Так, стосовно відповідальності в Статуті зазначено наступне. «Органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед Громадою. Вони щорічно інформують жителів громади про виконання програми економічного і соціального розвитку Громади, місцевого бюджету, звітують перед Громадою про свою діяльність.

Громада може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію і закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень.

Порядок і випадки дострокового припинення повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування визначаються чинним законодавством.

Органи і посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед Громадою, суб'єктами господарювання. Шкода, заподіяна суб'єктам господарювання і фізичним особам у результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету, а в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування – за рахунок їх власних коштів у порядку, визначеному законодавством.

Спори про поновлення порушених прав юридичних і фізичних осіб, що



виникають у результаті рішень, дій чи бездіяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, вирішуються у судовому порядку» [65].

Варто зазначити, що в Зелендольській міській ОТГ зловживання статусом адміністративного центру при прийнятті управлінських рішень не виявлено. При затвердженні плану соціально-економічного розвитку громади, розподілі коштів бюджету, затвердженні та виконанні місцевих програм, враховуються і забезпечуються інтереси всіх громад міської ОТГ.

Вивчення стану справ з цього питання є предметом уваги експертів. Досвід різних ОТГ дозволив узагальнити бачення щодо запровадження додаткових механізмів захисту інтересів адміністративного центру та периферії. До переліку пропозиції щодо такого захисту експерти відносять:

- створення громадських, експертних, галузевих рад, органів самоорганізації населення при виконкомі ОТГ та територіальних підрозділах виконкому;

- упорядкування штатної структури виконкому ОТГ, визначення доцільності існування структурних підрозділів по сферах освіти, соцзахисту, охорони здоров'я в структурі управління громадою, персонального складу відповідних відділів на основі чіткого розподілення повноважень в даних сферах між ОТГ та районом;

- «підсилення» напрямків економічного розвитку громади, залучення інвестицій, упорядкування земельних відносин, управління житлово-комунальним господарством та комунальним майном громади, інформаційної політики;

- запровадження управлінського механізму внутрішнього контролю для мобілізації і раціонального використання бюджетних ресурсів; унормування формату внутрішнього контролю у відповідній раді ОТГ;

- впровадження стійкої моделі взаємодії та комунікації через збалансування прав, інтересів та обов'язків органів місцевого самоврядування ОТГ та периферійних громад із використанням інструментів місцевої демократії [14, с. 139].

Підтверджується загальний висновок про необхідність дотримання в діяльності відповідної ради принципу самоідентифікації громади. До показників забезпечення інтересів усіх населених пунктів ОТГ, жителів громади можна віднести частку коштів, які направляються на загальні для ОТГ проекти. Мова йде про проекти, результати яких може відчутти кожний житель громади [14, с. 139].

Староста як елемент системи місцевого самоврядування має відігравати важливу роль в забезпеченні інтересів свого населеного пункту. Зокрема, староста представляє їх інтереси під час формування та виконання бюджету, розробки, виконання програм. Крім того, як зазначають експерти, староста може збирати відповідні запити у мешканців свого населеного пункту та передавати до адміністративного центру для отримання відповідних офіційних документів. Однак, для цього необхідно внести зміни до низки документів, які б дозволили прийом заявок від старост, а не особисто від громадян, які їх подають [23, с. 17].

Таким чином, дослідження дозволяє зробити висновок, що проблема гарантій забезпечення інтересів громад, які увійшли в ОТГ, пов'язана з необхідністю закріплення на законодавчому рівні обов'язку прийняття Статуту громади. Важливим моментом, що стосується саме ОТГ, є те, що цей нормативно-правовий акт має враховувати інтереси всіх населених пунктів. Особливої уваги щодо потребують питання визначення принципів діяльності органів місцевого самоврядування ОТГ, принципів формування бюджету ОТГ та складання плану розвитку громади.

Крім того, до переліку основних документів, які визначають механізми врахування інтересів всіх громад, що об'єдналися необхідно віднести стратегії розвитку, цільові програми. Особливе значення в забезпеченні інтересів усіх частин ОТГ належить питанню розподілу інфраструктурної субвенції. Важливим є належне врахування інтересів, потреб периферійних складових ОТГ, розуміння необхідності забезпечення вирівнювання розвитку інфраструктури.

Таким чином, закріплення в Статуті механізмів гарантування забезпечення інтересів громад та запобігання виникненню зловживання статусом адміністративного центру об'єднаної громади є дієвим важелем вирішення такої проблеми. Гарантування інтересів всіх громад, що об'єдналися, також, має здійснюватися на рівні таких документів як стратегія розвитку відповідної ОТГ, цільові програми, тощо. Значуще місце в представлені інтересів так званих периферійних громад належить старостам, які представляють старостинські округи. Результативність їх роботи значною мірою визначається якістю локальних нормативно-правових документів, в яких визначено їх повноваження. До таких актів, крім статуту відповідної громади, належить положення про старосту.

Враховання місцевими радами проблем ОТГ є умовою забезпечення інтересів всіх громад, що увійшли до ОТГ. Це значною мірою залежить від локальної нормотворчості та якості локальних нормативно-правових актів.

### **Висновки до розділу 3**

Створення Зеленодольської ОТГ значно вплинуло на організацію та функціонування місцевого самоврядування в громаді. До переліку основних змін можна віднести наступне: поява додаткових фінансових ресурсів (від держави у вигляді субвенцій, від нових джерел надходжень до місцевих бюджетів; зростання рівня самостійності органів місцевого самоврядування в ухваленні рішень і можливість розв'язувати проблеми громад, спираючись на власні ресурси.

Особливу увагу міська рада та її виконавчий комітет приділяє питанню забезпечення достатності місцевих джерел наповнення бюджету ОТГ, інфраструктурним проектам, благоустрою ОТГ в інтересах та за участю мешканців. Пріоритетами діяльності є якість життя у громадах, чистота, екологічна безпека, доступ до новітніх технологій.

## ВИСНОВКИ

У магістерській роботі вдалося досягти поставленої мети, яка полягає в узагальненні досвіду організаційно-правового забезпечення створення ОТГ в Україні та визначенні засобів удосконалення регулювання питань їх подальшого становлення та розвитку. За результатами дослідження можна зробити наступні висновки.

1. Дослідження теоретичних та правових основ розгляду поняття «об'єднана територіальна громада» виявило відсутність його визначення на законодавчому рівні. За змістом його можна поділити на дві складові: «об'єднана» і «територіальна громада». Основними поняттями, які пов'язані з проблематикою дослідження є «територіальна громада», «старостинський округ». Питання об'єднаної територіальної громади розглядається через регулювання відносин, що виникають в процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та добровільного приєднання до ОТГ. Тим самим, ОТГ можна розглядати як результат змін територіальної основи здійснення місцевого самоврядування. Поняття «об'єднана територіальна громада» є перехідним явищем. По завершенні реформи місцевого самоврядування основним поняттям має стати «громада» як базовий рівень.

До початку реформи місцевого самоврядування законодавством надавалося право об'єднуватися тільки сільським територіальним громадам. На сучасному етапі правовим підґрунтям для об'єднання селищних і міських територіальних громад є норми Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», відповідно до якого, якщо центром об'єднання є місто, то це – міська ОТГ, якщо селище – селищна ОТГ, якщо село – сільська ОТГ.

Таким чином, результатом реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади має стати зміна розуміння сутності територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування та як базової одиниці адміністративно-територіального устрою, яка спроможна самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання

місцевого значення.

2. Зарубіжний досвід свідчить, що реформування базового рівня місцевого самоврядування помітно вплинуло на стимулювання економічної активності, активізацію практики розробки стратегій розвитку, підвищення якості публічних послуг населенню. В основу реформи було закладено принцип субсидіарності, який дозволив оптимально розподілити повноваження між рівнями управління. В результаті на місцях здійснюється значний обсяг повноважень з управління публічними справами та надання широкого переліку публічних послуг.

Вивчення досвіду реформи місцевого самоврядування на базовому рівні в європейських країнах дозволяє узагальнити основні характерні моменти реформ в різних країнах. До переліку таких результатів можна віднести наступне:

– укрупнення територіальних громад, яке не завжди було добровільним (цей процес був відносно примусовим у більшості європейських країн), однак таке укрупнення має супроводжуватися заходами, спрямованими на забезпечення інтересів територіальних громад та фінансове стимулювання до добровільного об'єднання з боку держави (Латвія, Швеція);

– чітке формулювання критеріїв новостворених громад (Данія, Литва), врахування того, що велика кількість ОТГ може призвести до їх неспроможності (Чехія);

– сильне роздроблення територіальних громад; суттєве зменшення їх фінансової спроможності; зростання нерівності щодо розподілу ресурсів між комунами; нечіткість процедур щодо організації та проведення місцевих виборів; нечіткість обмеження повноважень місцевих органів влади (Франція).

Перелічені аспекти потребують належного вивчення та врахування у вітчизняній практиці. Крім того, дослідження підтверджує думку про доцільність використання досвіду об'єднання територіальних громад таких європейських країн як Польща, Латвія, Литва та ін.

Так, порівнюючи український досвід з досвідом Польщі, можна зробити

висновок, що в Україні потребують подальшого вирішення наступні питання: чіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади та територіальними органами центральних органів виконавчої влади на регіональному та місцевому рівнях; подолання втручання у діяльність органів місцевого самоврядування на місцях органів державної виконавчої влади; забезпечення реальної участі членів громад у процесі вирішення питань місцевого значення.

3. У дослідженні розкрито особливості правового визначення регулювання питань створення сільських, селищних, міських (міст районного, обласного значення) ОТГ, що дозволило визначити нову територіальну основу здійснення місцевого самоврядування на базовому рівні.

Так, на законодавчому рівні визначено умови об'єднання територіальних громад, порядку його ініціювання, утворення ОТГ та порядку діяльності органів місцевого самоврядування ОТГ до формування нових органів (Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»). Врегульовано питання правонаступництва при об'єднанні громад, управління об'єктами комунальної власності, формування бюджету ОТГ, форми державної підтримки, зокрема фінансової у вигляді інфраструктурних субвенцій.

З'ясовано, що територіальні громади мають законне підґрунття об'єднуватися за умов розташування їх в межах суміжних районів (Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів»). Передбачено, що утворення ОТГ, до складу якої увійшли територіальна громада міста республіканського Автономної Республіки Крим або обласного значення і територіальна громада (територіальні громади) села, селища, іншого міста суміжного району, не потребує зміни меж районів.

Аналіз положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» свідчить про значне спрощення процедури приєднання до діючої ОТГ.

За спрощеною процедурою до ОТГ може приєднуватися громада, яка має з нею спільну межу і за перспективним планом формування територій громад області відноситься до цього об'єднання. Крім того, приєднання можливе до ОТГ, визнаних Кабінетом Міністрів України спроможними. Голову ОТГ, у ході такого приєднання, не переобирають, вибори депутатів проводяться не в усій об'єднаній громаді, а лише на приєднаній території. Приєднана громада стає старостинським округом в ОТГ, голова приєднаної громади гарантовано отримує повноваження старости і стає членом виконкому ОТГ. Це дозволяє забезпечити представлення інтересів усіх мешканців новоствореної громади.

Дослідження показує, що громади можуть об'єднатися та отримати статус спроможної ОТГ навіть якщо це об'єднання не на 100 % відповідає перспективному плану. Важливим є те, що існуюча ОТГ може відмовити у приєднанні, якщо громада, яка хоче приєднатися, не належить до ОТГ за перспективним планом. Однак, якщо ОТГ відмовлятиме «законним претендентам» на приєднання, Кабінет Міністрів України може скасувати рішення про визнання такої ОТГ спроможною.

У роботі підтверджено висновок, що створення ОТГ з центром у місті обласного значення сприяє прискоренню процесу створення спроможних громад. Оскільки таке приєднання створює кращі умови приміським територіям міста обласного значення для розвитку громад.

4. Створення ОТГ має забезпечити спроможність кожної такої громади, забезпечити розвиток території, якісне надання публічних послуг та сприяти зростанню добробуту мешканців громади. Дослідження дозволяє зазначити, що основними складовими спроможності новостворених ОТГ є: кадрові ресурси, фінансове забезпечення, та розвиток інфраструктури.

Спроможність територіальної громади розглядається у вимірі трьох таких її видів: потенціальна (спроможність, яка має бути відповідно до перспективного плану); юридично визнана (спроможність, яка визнається відповідно до статті 9 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»); реальна (визначається за відповідними показниками в

процесі функціонування новоствореної ОТГ). Практика підтверджує, що переваги стосовно наявності цих видів спроможності мають ОТГ, утворені навколо населених пунктів, які є районними центрами. Відповідно, спостерігаються складності в сільських ОТГ, коли об'єднання відбулося навколо населених пунктів, які не були адміністративними центрами.

При створенні перспективної ОТГ важливим є попереднє розрахування фінансової спроможності. Такий розрахунок надає можливість оцінити реальні переваги та ризики такого об'єднання, визначити потребу в пошуку додаткових коштів та упорядкуванні видатків бюджету.

Вивчення практики організаційного, методичного супроводження реформи місцевого самоврядування засвідчило позитивний досвід діяльності регіональних Центрів розвитку місцевого самоврядування (створених за підтримки Програми «U-LEAD з Європою»), які допомагають територіальним громадам змодельовати бюджет фінансово спроможної перспективної ОТГ, зокрема за допомогою програми «Калькулятор розрахунку фінансової спроможності перспективної ОТГ».

Дослідження підтверджує, що основними питаннями для досягнення спроможності ОТГ є: достатність місцевих джерел для наповнення бюджету ОТГ; розвиток інфраструктури; якісні кадрові ресурси; активна участь жителів громади у вирішенні питань місцевого значення.

5. Створення Зеленодольської ОТГ значно вплинуло на організацію та функціонування місцевого самоврядування в громаді. До переліку основних змін можна віднести наступне: поява додаткових фінансових ресурсів (від держави у вигляді субвенцій, від нових джерел надходжень до місцевих бюджетів; зростання рівня самостійності органів місцевого самоврядування в ухваленні рішень і можливість розв'язувати проблеми громад, спираючись на власні ресурси.

Особливу увагу міська рада та її виконавчий комітет приділяє питанню забезпечення достатності місцевих джерел наповнення бюджету ОТГ, інфраструктурним проектам, благоустрою ОТГ в інтересах та за участю



мешканців. Пріоритетами діяльності є якість життя у громадах, чистота, екологічна безпека, доступ до новітніх технологій.

Один із базових принципів створення ОТГ є рівноправність всіх громад, які входять до її складу, тому важливо не допустити зловживання адміністративним центром своїм статусом. Це актуалізує завдання для органів ОТГ щодо врахування інтересів усіх громад, що увійшли до складу ОТГ. Результати дослідження дозволяють зробити висновок про важливість закріплення механізмів врахування інтересів усіх населених пунктів, що увійшли до складу ОТГ в Статуті відповідного ОТГ. Врегулювання в Статуті цього питання є одним з основних засобів зміцнення громади, формування розуміння єдності усіх членів ОТГ. Необхідно відзначити значущість результативності діяльності старости як суб'єкта, який представляє інтереси населення в старостинських округах. Врахування інтересів усіх громад, що об'єдналися, має забезпечуватися на рівні таких документів як статут ОТГ, стратегія розвитку відповідної ОТГ, цільові програми, тощо.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Акт прийому-передачі об'єктів соціальної сфери від Великокостромської сільської ради до Зеленодольської міської ради від 28 груд. 2015 р. – Архів виконавчого комітету Зеленодольської міської ради.
2. Акт прийому-передачі об'єктів соціальної сфери від Мар'янської сільської ради до Зеленодольської міської ради від 28 груд. 2015 р. – Архів виконавчого комітету Зеленодольської міської ради.
3. Алгоритм добровільного об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kalushrda.gov.ua/images/news/Files/Алгоритм%20ОТГ.pdf>. – Назва з екрану.
4. Аналітична доповідь від громадськості у форматі Shadow Report / ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» [Електронний ресурс] // Створення об'єднаних територіальних громад в Україні 2015 – 2017. – 2018. – С. 27. – Режим доступу : <http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Detsentralizatsiya-v-Ukrai-ni-2014-2017-rr.pdf>.
5. Баб'юк І. Основні аспекти формування спроможних територіальних громад / І. Баб'юк, О. Чепель [Електронний ресурс]. – Сайт «Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування». – Режим доступу : <http://buk-visnyk.cv.ua/miscve-samovryaduvannya/463/>.
6. Баймуратов М. А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. – Х., 2000. – 80 с.
7. Батанов О. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки / О. Батанов [Електронний ресурс] // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 2(12). – С. 51 – 57. – Режим доступу : [http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2008\\_2/visnik\\_st\\_13.pdf](http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2008_2/visnik_st_13.pdf).
8. Бідюк Т. Добровільне об'єднання територіальних громад – черговий крок до децентралізації / Т. Бідюк [Електронний ресурс] – Сайт Центру досліджень соціальних комунікацій НБУВ. – Режим доступу :

[http://www.nbuviap.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2049: dobrovilne-ob-ednannya-teritorialnikh-gromad&catid=8&Itemid=350](http://www.nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2049:dobrovilne-ob-ednannya-teritorialnikh-gromad&catid=8&Itemid=350).

9. Білуха Л. А. Поняття територіальної громади та спроможної територіальної громади / Л. А. Білуха [Електронний ресурс] // Теорія та практика державного управління. – 2017. – № 1(56). – С. 1 – 6. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-1/doc/3/02.pdf>.

10. Бризіцький М. Добровільне об'єднання та приєднання територіальних громад: методичні рекомендації та зразки документів / М. Бризіцький [Електронний ресурс]. – Київ, 2018. – С. 47 – 49. – Режим доступу : <http://oda.zt.gov.ua/images/golovna/deczentralizacziya/metodyka.pdf>.

11. Брусенцова Я. Об'єднання територіальних громад із суміжних районів / Я. Брусенцова [Електронний ресурс] // Держслужбовець. – 2017. – № 6. – С. 3. – Режим доступу : <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2017/june/issue-6/article-28226.html>.

12. Бюджетний кодекс України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n1015>.

13. Впровадження стратегічного підходу в містах Дніпропетровщини. – Сайт «UKRAINIAN INSTITUTE FOR INTERNATIONAL POLITICS». [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uiip.org.ua/strategicapproach/>.

14. Гармонійний розвиток ОТГ через належне врядування та дієву демократію. Сайт Громадський простір. – Режим доступу : <https://www.prostir.ua/?news=harmonijnyj-rozvytok-oth-cherez-nalezhne-vryaduvannya-ta-dijevu-demokratiyu-2>. – Назва з екрану.

15. Гейда О. В. Види територіальних громад в Україні та особливості їх правового статусу: загальна характеристика [Електронний ресурс] / О. В. Гейда // Європейські перспективи. – 2012. – № 3(3). – С. 9 – 13. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe\\_2012\\_3\(3\)\\_\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2012_3(3)__4).

16. Гургула Т. В. Фінансове забезпечення спроможності територіальних громад: проблеми та шляхи їх вирішення / Т. В. Гургула [Електронний ресурс] // Науковий вісник Мукачівського державного університету. Серія Економіка. – 2017. – Випуск № 1(7). – С. 132 – 135. – Режим доступу : <http://www.msu.edu.ua/visn/wp-content/uploads/2017/05/1-7-1-2017-21.pdf>.

17. Данилишин Б. М. Децентралізація у країнах ЄС: уроки для України / Б. М. Данилишин, В. В. Пилипів [Електронний ресурс] // Регіональна економіка. – 2016. – № 1. – С. 5 – 11. – Режим доступу : [http://ird.gov.ua/pe/re201601/re201601\\_005\\_DanylyshynBM,PylypivVV.pdf](http://ird.gov.ua/pe/re201601/re201601_005_DanylyshynBM,PylypivVV.pdf).

18. Добровільне приєднання громад: важливість закону для децентралізації. Сайт «Децентралізація». [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/news/4784>.

19. Донченко К. Майбутнє децентралізації: що нас чекає до 2020 року [Електронний ресурс]. – 2018. – Режим доступу : [https://biz.censor.net.ua/resonance/3081762/mayibutn\\_detsentralzats\\_scho\\_nas\\_chek\\_a\\_do\\_2020\\_roku](https://biz.censor.net.ua/resonance/3081762/mayibutn_detsentralzats_scho_nas_chek_a_do_2020_roku). – Назва з екрану.

20. Дослідження спроможності: 20 лідерів об'єднаних територіальних громад та що є визначальним критерієм для сталого розвитку громад [Електронний ресурс]. – Сайт «Децентралізація». – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/news/5981>.

21. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовт. 1988 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036).

22. Земельний кодекс України від 25 жовт. 2001 р. № 2768-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#n1913>.

23. Ільченко Ю. Забезпечення спроможності новостворених об'єднаних територіальних громад / Ю. Ільченко // Розвиток форм і методів сучасного менеджменту в умовах глобалізації: Матеріали 9-ї Наук.-практ. Інтернет-конф. – Дніпро, 20-21.11.2021: тези доповідей (Том 2) С. 57-59.

24. Кавунець А. Особливості об'єднання територіальних громад в Україні (регіональний аспект) / А. Кавунець, В. Дорох : м. Вінниця. - 2016, 94 с. – Режим доступу : <http://sg.vn.ua/wp-content/uploads/2017/06/Knyga-new.pdf>.

25. Кириченко Ю. М. Територіальна громада як базовий елемент системи місцевого самоврядування України: теоретичне визначення / Ю. М. Кириченко // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 451 – 457. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2012\\_4\\_74](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2012_4_74).

26. Ковальчук Ю. М. Щодо поняття об'єднаної територіальної громади як елемента правового регулювання / Ю. М. Ковальчук [Електронний ресурс] // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. : Юриспруденція. – 2017. – № 29. – Т. 1. – С. 87 – 89. – Режим доступу : [http://vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc29/part\\_1/24.pdf](http://vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc29/part_1/24.pdf).

27. Кодекс законів про працю України від 10 груд. 1971 р. № 322-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#n1422>.

28. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. : із змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

29. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 листопада 2018 р. [Електронний ресурс]. – Сайт «Децентралізація». – Режим доступу : <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/333/10.11.2018.pdf>

30. Мороз О. Досвід Польщі в рамках реформи децентралізації / О. Мороз [Електронний ресурс] // Місьцеве самоврядування. – 2017. – № 11. – С. 23. – Режим доступу : <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/november/issue-11/article-32049.html>.

31. Новини: на Дніпропетровщині утворилася перша ОТГ з центром у місті обласного значення [Електронний ресурс]. – Сайт «Децентралізація». – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/areas>.

32. Об'єднання громад. Области: основні дані [Електронний ресурс]. – Сайт «Децентралізація». – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/areas>.
33. Ольшанський О. В. Об'єднання територіальних громад як механізм забезпечення їх ресурсної спроможності / О. В. Ольшанський [Електронний ресурс] // Актуальні проблеми державного управління. – 2015. – № 2. – С. 92 – 99. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy\\_2015\\_2\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2015_2_15).
34. Орзих М. Ф. Регионализм в Украине: критический анализ современной ситуации / М. Ф. Орзих // Юридический вестник. – 1996. – № 4. – С. 64.
35. Орзих М. П. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування / М. П. Орзих // Місцеве та регіональне самоврядування України. – К., 1995. – Вип. 1 – 2 (10 – 11). – С. 67.
36. Павлюченко Т. А. Путівник по малій Батьківщині. Історія рідного краю. Фольклор. Традиційні страви / Т. А. Павлюченко, Ю. М. Ковтун. – м. Зеленодольськ, 2017. – 30 с.
37. Пальчук В. Спрощення процедури добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до міст обласного значення / В. Пальчук [Електронний ресурс] // Україна: події, факти, коментарі. – 2018. – № 12. – С. 34 – 45. – Режим доступу : <http://nbuviar.gov.ua/images/ukraine/2018/ukr12.pdf>.
38. Перелік адміністративних послуг. – Виконавчий комітет Зеленодольської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zelenodolsk.com.ua/перелік-адміністративних-послуг/>.
39. Перспективні плани формування територій громад – крок до нової системи організації влади на місцях [Електронний ресурс]. – Державний сайт України «Урядовий портал». – 2015. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/248122218>.
40. Петришина М. О. Зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування: на прикладі Франції та Польщі / М. О. Петришина, О. О. Колодяжний [Електронний ресурс] // Молодий вчений. – 2016. – № 1 (28).

– Ч. 2. – С. 47 – 50. – Режим доступу : <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2016/1/56.pdf>.

41. Пояснювальна записка від 22 червня 2017 р. до проекту Закону про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж (реєстр. № 6636) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62118](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62118).

42. Про визначення адміністративних будівель та віддалених робочих місць : розпорядження Зеленодольського міського голови від 1 листоп. 2016 р. № 376/02-03. – Архів виконавчого комітету Зеленодольської міської ради.

43. Про виконання бюджету Зеленодольської міської ради за 2015 рік : рішення Зеленодольської міської ради від 24 лют. 2016 р. № 70. – Виконавчий комітет Зеленодольської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zelenodolsk.com.ua/рішення-міської-ради-1/>.

44. Про виконання бюджету Зеленодольської міської ради за 2016 рік : рішення Зеленодольської міської ради від 22 лют. 2017 р. № 379. – Виконавчий комітет Зеленодольської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zelenodolsk.com.ua/рішення-міської-ради-1/>.

45. Про виконання міського бюджету за 2017 рік : рішення Зеленодольської міської ради від 23 лют. 2018 р. № 660. – Виконавчий комітет Зеленодольської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zelenodolsk.com.ua/рішення-міської-ради-1/>.

46. Про виконання міського бюджету за 2018 рік : рішення виконавчого комітету Зеленодольської міської ради від 22 січ. 2019 р. № 13. – Виконавчий комітет Зеленодольської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zelenodolsk.com.ua/рішення-виконавчого-комітету-змп/>.

47. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища: Закон України від 9 лютого 2017 року № 1848 – VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/1848-19>.

48. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад : закон України від 17 берез. 2018 р. № 1851-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1851-19>.

49. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів : закон України від 14 берез. 2017 р. № 1923-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1923-19>.

50. 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 3 квіт. 2018 р. № 2379-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2379-19/>.

51. Про внесення змін до Положення про виконавчий комітет Зеленодольської міської ради : рішення Зеленодольської міської ради від 14 січ. 2016 р. № 57. – Виконавчий комітет Зеленодольської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zelenodolsk.com.ua/рішення-міської-ради-1>.

52. Про внесення змін до структури та штатної чисельності апарату управління виконавчого комітету Зеленодольської міської ради : рішення Зеленодольської міської ради від 28 листоп. 2018 р. № 877. – Виконавчий комітет Зеленодольської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zelenodolsk.com.ua/рішення-міської-ради-1/>.

53. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань : закон України від 15 трав. 2003 р. № 755-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/main/755-15>.



54. Про добровільне об'єднання територіальних громад : закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

55. Про добровільне об'єднання територіальних громад : рішення Зеленодольської міської ради від 30 лип. 2015 р. № 1053. – Виконавчий комітет Зеленодольської міської ради. – Режим доступу : <http://zelenodolsk.com.ua/рішення-міської-ради-1/>.

56. Про зарахування до облікового складу працівників : розпорядження Зеленодольського міського голови від 28 груд. 2015 р. № 235/02-03. – Архів виконавчого комітету Зеленодольської міської ради.

57. Про зарахування до облікового складу працівників : розпорядження Зеленодольського міського голови від 31 груд. 2015 р. № 207/04-01. – Архів виконавчого комітету Зеленодольської міської ради.

58. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : постанова Кабінету Міністрів України від 6 серп. 2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п>.

59. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 8 квіт. 2015 р. № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п>.

60. 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: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 трав. 2017 р. № 348-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/348-2017-p#n7>.

61. Про затвердження переліку штатних одиниць апарату управління виконавчого комітету Зеленодольської міської ради : розпорядження

Зеленодольського міського голови від 28 лип. 2015 р. № 148/02-03. – Архів виконавчого комітету Зеленодольської міської ради.

62. Про затвердження Положення про старосту : рішення Зеленодольської міської ради від 24 лют. 2016 р. № 68. – Виконавчий комітет Зеленодольської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zelenodolsk.com.ua/рішення-міської-ради-1/>.

63. Про затвердження Програми енергозбереження в Зеленодольській міській об'єднаній територіальній громаді на 2017 – 2022 роки : рішення Зеленодольської міської ради від 22 лют. 2017 р. № 380. – Виконавчий комітет Зеленодольської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zelenodolsk.com.ua/рішення-міської-ради-1/>.

64. Про затвердження результатів виборів депутатів Зеленодольської міської ради Апостолівського району Дніпропетровської області VII скликання : постанова Зеленодольської міської виборчої комісії Апостолівського району Дніпропетровської області від 28 жовт. 2015 р. № 33. – Архів виконавчого комітету Зеленодольської міської ради.

65. Про затвердження результатів виборів Зеленодольського міського голови : постанова Зеленодольської міської виборчої комісії Апостолівського району Дніпропетровської області від 28 жовт. 2015 р. № 31. – Архів виконавчого комітету Зеленодольської міської ради.

66. Про затвердження Статуту Зеленодольської міської об'єднаної територіальної громади : рішення Зеленодольської міської ради від 22 квіт. 2016 р. № 144. – Виконавчий комітет Зеленодольської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zelenodolsk.com.ua/рішення-міської-ради-1/>.

67. Про затвердження Стратегії сталого розвитку Зеленодольської міської ОТГ на 2018 – 2028 роки : рішення Зеленодольської міської ради від 25 квіт. 2018 р. № 713. – Виконавчий комітет Зеленодольської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zelenodolsk.com.ua/рішення-міської-ради-1/>.

68. Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання : закон України від 22 черв. 2017 р. № 2119-VIII, із змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2119-19>.

69. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 трав. 1997 р. № 280, із змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

70. Про місцеві вибори : закон України від 14 лип. 2015 р. № 595-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.

71. Про місцеві державні адміністрації : закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#n529>.

72. Про об'єднання громад: загальна інформація [Електронний ресурс]. – Сайт «Децентралізація». – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/gromadas>.

73. Про оголошення початку виборчого процесу перших виборів старост : постанова Зеленодольської міської виборчої комісії від 14 трав. 2016 р. № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zelenodolsk.com.ua/постанови-та-протоколи/>.

74. Про передачу із спільної власності територіальних громад міст, сіл та селищ Апостолівського району у власність об'єднаних територіальних громад бюджетних установ, що знаходяться на їх території : рішення Апостолівської районної ради від 21 груд. 2015 р. № 20-2/VII. – Архів виконавчого комітету Зеленодольської міської ради.

75. Про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж : проект Закону України від 22 лют. 2017 р. № 6636 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62118](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62118).

76. Про початок виборчого процесу перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2015 року : постанова Кабінету

Міністрів України від 28 серп. 2015 р. № 193 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0193359-15#n16>.

77. Про призначення виборів старости : рішення Зеленодольської міської ради від 22 квіт. 2016 р. – Виконавчий комітет Зеленодольської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zelenodolsk.com.ua/рішення-міської-ради-1/>.

78. Про прийняття до комунальної власності : рішення Зеленодольської міської ради від 14 січ. 2016 р. № 55. – Виконавчий комітет Зеленодольської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zelenodolsk.com.ua/рішення-міської-ради-1/>.

79. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : закон України від 16 верес. 2014 р. № 1678-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011).

80. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-2014-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р>.

81. Про тимчасове виконання обов'язків старости : рішення Зеленодольської міської ради від 17 листоп. 2015 р. № 11. – Виконавчий комітет Зеленодольської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zelenodolsk.com.ua/рішення-міської-ради-1/>.

82. Про утворення старостинських округів на території Зеленодольської міської об'єднаної територіальної громади : рішення Зеленодольської міської ради від 24 листоп. 2017 р. № 603. – Виконавчий комітет Зеленодольської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zelenodolsk.com.ua/рішення-міської-ради-1/>.

83. Резніченко В. Об'єднані громади Дніпропетровщини лідирують за рівнем фінансової спроможності / УНІАН : Інформаційне агентство, 2018

[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.unian.ua/regions/10354509-valentin-reznichenko-ob-yednani-gromadi-dnipropetrovshchini-lidiruyut-za-rivnem-finansovoji-spromozhnosti.html>.

84. Саєнко П. О. Теоретичні засади формування стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади / П. О. Саєнко // Економіка і суспільство. – 2016. – № 7. – С. 594 – 598. – Режим доступу : [http://economyandsociety.in.ua/journal/7\\_ukr/100.pdf](http://economyandsociety.in.ua/journal/7_ukr/100.pdf).

85. Самостійно розраховуємо фінансову спроможність перспективної ОТГ. Сайт «Децентралізація». [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/news/9218>.

86. Стратегія сталого розвитку Зеленодольської міської об'єднаної територіальної громади на 2018 – 2028 роки. – Виконавчий комітет Зеленодольської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zelenodolsk.com.ua/стратегія-сталого-розвитку-зеленодольської-отг-в-рамках-dobre/>.

87. Сухарська Л. В. Аналіз стану фінансового забезпечення розвитку об'єднаних територіальних громад у сучасній Україні / Л. В. Сухарська [Електронний ресурс] // Державне управління: теорія та практика. – 2017. – № 1. – С. 92 – 101. – Режим доступу : <http://www.e-patr.academy.gov.ua/pages/dop/19/files/fb4bab59-69c4-415d-b4b0-cac93834d1ba.pdf>.

88. Ткачук А. Ф. Від перспективного плану до стратегії розвитку громади (через призму досвіду об'єднаних територіальних громад Хмельниччини) / А. Ф. Ткачук. – К. : ТОВ «Видавництво «ЮСТОН», 2018. – 76 с. – Режим доступу : <https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2018/06/Vid-perspektyvnogo-planu-do-strategiyi-rozvytku-gromad.pdf>.

89. Тюхненко Є. Радіо Свобода. Децентралізація: досвід Польщі та втілення реформи в Україні / Є. Тюхненко [Електронний ресурс] // Конституційний процес в Україні: політико-правові аспекти. – 2017. – № 9. – С. 24 – 27. – Режим доступу : [http://nbuviar.gov.ua/images/konstutyciynuy\\_proces/2017/9.pdf](http://nbuviar.gov.ua/images/konstutyciynuy_proces/2017/9.pdf).

90. Фінансова спроможність бюджетів перспективних об'єднаних територіальних громад. Порядок розрахунку [Електронний ресурс]. – Сайт «Децентралізація». – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/290/finance.pdf>.