

УДК 352:071

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).462](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).462)**О. А. Шевцов***orcid.org/0000-0002-0352-4550**аспірант кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

## ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

**Постановка проблеми.** У зв'язку зі зменшенням показників економічного, демографічного та соціального розвитку України, відставанням у розвитку від західних країн виникла нагальна необхідність у проведенні реформи децентралізації.

На жаль, сьогодні існують такі регіони (наприклад, в Київській, Одеській, Вінницькій, Харківській та Закарпатській областях), де громади зволікають з об'єднанням, аргументуючи це тим, що необхідно зважити всі плюси та мінуси, оскільки вони нібито є самодостатніми, спроможними. Проте такі громади забувають про причини проведення реформи децентралізації, про мету реформи, яка полягає у створенні та підтримці сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання мешканцям громад якісних і доступних публічних послуг, про те, що в кожній громаді повинні бути свої лікарні, поліція, пожежна частина, школа, садочок, які необхідно самотужки утримувати. Однак громадам, що відмовилися від об'єднання, як і 4 роки тому, ледве вистачає бюджетних коштів для грошового утримання працівників відповідних рад.

Саме тому особливої уваги заслуговує вирішення питань про історичні передумови створення спроможних об'єднаних територіальних громад, про те, які саме можливості надає реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади, про те, що означає поняття «спроможні об'єднані територіальні громади», про те, які існують ризики, якщо не провести дану реформу до кінця, а також про те, як спроможні об'єднані територіальні громади можуть позитивно вплинути на життя кожного мешканця громади.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питанням історичних передумов формування об'єднаних територіальних громад в Україні займалися такі вчені та громадські діячі: А. Ткачук, О. Врублевський, О. Гарнець, О. Берданова, Є. Фишко, В. Вакуленко, Н. Васильєва, Н. Наталенко, Б. Бец, А. Кавунець, В. Дорох, О. Батанова, В. Борденюк, Г. Борщ, В. Вакуленко, Н. Гончарук, Н. Гринчук, Ю. Дехтяренко, І. Клименко, В. Куйбіда, І. Лопушинський, М. Могилова, Р. Плющ, О. Самофал, С. Саханенко, Д. Скупченко, Т. Тарасенко, Ю. Шаров, В. Юзефович та інші.

Однак, попри значну кількість робіт, присвячених об'єднанню територіальних громад, лишається актуальним визначення першопричин впровадження реформи децентралізації та надання обґрунтованих відповідей щодо особливостей формування спроможних об'єднаних територіальних громад, позитивних змін на державному та місцевому рівнях на основі успішного досвіду об'єднання вже існуючих об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ).

**Мета статті** полягає у вивченні та аналізі історичних передумов формування спроможних об'єднаних територіальних громад в Україні та актуалізації уваги на позитивному досвіді такого об'єднання.

Досягненню визначеної мети сприятиме розв'язання таких завдань: 1) вивчення та аналіз першопричин впровадження реформи децентралізації; 2) обґрунтування необхідності та розкриття особливостей формування спроможних об'єднаних територіальних громад; 3) висвітлення позитивного ефекту децентралізації на державному та місцевому рівнях з 2015 року до кінця 2019 року; 4) спростування міфів про безперспективність об'єднання.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** З 2014 року (з моменту ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади) в Україні був проведений значний об'єм робіт, що сприяв створенню законодавчої бази для проведення широкомасштабної реформи місцевого самоврядування, розвитку інституту місцевого самоврядування. Аналізуючи всі зміни, що відбулись за останній час у правовому регулюванні місцевого самоврядування та децентралізації влади, ми з радістю констатуємо, що заявлена програма децентралізації в Україні почала незворотний рух вперед, попри військову операцію на Сході країни, що стримує прогрес [1, с. 4].

Реформа децентралізації призвела до змін в українському суспільстві, в органах державного управління, у місцевому самоврядуванні. Сучасне місцеве самоврядування України має багато проблем, дієвим інструментом вирішення яких є децентралізація держави та надання фінансової самостійності регіонам і місцевим громадам.

Місцеве самоврядування в Україні пройшло багатовіковий і суперечливий шлях, протягом якого був накопичений цікавий досвід.

Варто згадати історичні передумови та першопричини впровадження реформи місцевого самоврядування. Вважаємо, що найкращим джерелом пізнання першопричини впровадження вищевказаної реформи є історія України, а саме історичний період з 1917 року, адже незалежні українські уряди 1917–1920-х рр. вже намагалися змінити місцеве самоврядування, спробувавши його українізувати.

Універсали Центральної Ради разом з необхідністю реформи місцевого самоврядування підкреслювали її спадкоємність та еволюційний характер зміни влади на місцях. І Універсал Центральної Ради від 23 червня 1917 р. визнавав і зберігав існуючу систему місцевого самоврядування і лише додатково ставив питання про її українізацію [2, с. 28].

Перші кроки в цьому напрямі були зроблені з проголошенням незалежної Української Народної Республіки. Так, III Універсал від 20 листопада 1917 р. проголосив важливість «заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що є органами найвищої адміністративної влади на місцях, і до встановлення найтіснішого зв'язку й співробітництва його з органами революційної демократії» [3].

У IV Універсалі від 9 січня 1918 р. містився заклик «до співробітництва з місцевим самоврядуванням рад селянських, робітничих і солдатських депутатів, вибраних із місцевої людності», а «народні ради – волосні й повітові та й міські думи – мають бути переобрані в час, який буде приписано» [4].

Конституція УНР 1918 р. затвердила засади децентралізації. Землям, волостям і громадам надавалися права широкого самоврядування, організаційної самостійності (ст. 5). Безпосередню місцеву владу «впорядковують виборні Ради і Управи громад, волостей і земель», а «міністри УНР тільки контролюють і координують їх діяльність (параграф 50) безпосередньо і через визначених ними урядовців, не втручаючись до справ, тим Радам і Управам призначених» (ст. 26). Активне і пасивне право у виборах надавалось всім громадянам УНР «коли їм до дня виконання виборчого акту вийде двадцять літ» (ст. 21). Проте зі зміною влади в Україні ці конституційні положення не були реалізовані.

Під час правління уряду гетьмана П. Скоропадського місцеві адміністрації очолили старости, які мали право видавати постанови у межах їх компетенції, припиняти дію розпоряджень місцевих державних органів і самоврядування, якщо вони суперечили чинному законодавству. Поступово до губернських та повітових старост

перейшла вся повнота влади на місцях, їм підпорядкувалась державна варта (міліція). Визнаючи право на місцеве самоврядування, Рада Міністрів вирішила створити органи самоврядування на нових засадах згідно із законом 1918 р. «Про вибори губернських і повітових земських гласних», але не встигла цього зробити [2, с. 28].

Директорія відновила дію багатьох актів Центральної Ради. Ще в кінці грудня 1918 р. Директорія проголосила відновлення демократичних, вибраних всенародним голосуванням органів місцевого самоврядування. Конгрес Трудового народу України у формі декларації від 28 січня 1919 року ухвалив тимчасову Конституцію УНР, яка наголошувала: «Владу на місцях здійснюють представники правительства Республіки, які мають працювати в тісному контакті і під контролем повітових і губерніяльних Трудових Рад, які складаються пропорціонально з представників селянства і робітництва» [5].

У 1918 році Західноукраїнська народна республіка (ЗУНР) спромоглася сформувати ефективний адміністративний апарат на всіх рівнях влади. Це навіть в період постійних військових дій забезпечувало на підконтрольній території стабільність та порядок. Проте в умовах воєнного часу, тобто в період політичної та соціальної нестабільності, українським урядам не дали змоги реалізувати корінну реформу місцевого самоврядування в Україні.

Після поразки Української революції більшовизм встановив режим комуністичної диктатури, при якому місцеве самоврядування було знищене. Водночас у країнах західної демократії воно отримало нові можливості для розвитку, особливо після Другої світової війни. Радянська державність в Україні затверджувалась після Громадянської війни 1918–1920-х років. Конституція УРСР 1919 р. визначила структуру, компетенцію та порядок утворення місцевих органів влади. Такими на місцях були міські та сільські Ради робітничих, селянських та червоноармійських депутатів і обрані ними виконкоми, а також губернські, повітові та волосні з'їзди Рад та їх виконкоми. Дослідник Н.В. Камінська відзначає, що формально задекларована як держава Рад, вона по суті була жорстко централізованою: «В період Громадянської війни Ради працювали виключно як органи пролетарської диктатури. Сподівання, що після війни Ради стануть органами місцевого самоврядування, не справдилися. Ще у 1925 році у 40% міст і селищ міського типу Ради взагалі не були створені. А існуючий варіант мав вигляд секцій при міськвиконкомах. Отже, через відсутність самостійності, зокрема в матеріально-фінансовій сфері, Ради та їх виконкоми залишалися ланками централізованого апарату управління і не могли виконувати функції місцевого самоврядування» [6].

Місцеве самоврядування було вилучене не тільки як ідея, але і як спосіб існування демократичного суспільства. Був заборонений також сам термін «місцеве самоврядування», замість нього запроваджувалась влада рад, яку пропонувалось вважати народовладдям.

В УРСР формально органи місцевої влади в містах та селах формувались в результаті виборів, в яких брали участь їх мешканці. Виборчого права декілька десятиліть були позбавлені великі соціальні групи, які згідно з волею правлячої комуністичної верхівки були шкідливими для уряду. Виборчі права були надані всім громадянам лише у середині ХХ ст., після смерті Сталіна, коли припинились масові репресії. У Конституцію УРСР 1937 р. був введений цілий розділ «Місцеві органи державної влади», в якому Ради депутатів трудящих були названі органами державної влади в областях, округах, районах, містах, селищах, станицях і селах УРСР. Конституція 1978 р. закріпила принцип єдності системи Рад виключно як органів державної влади. Стаття 2 Конституції проголошувала: «Народ здійснює державну владу через Ради народних депутатів, які становлять політичну основу Української РСР. Всі інші державні органи підконтрольні і підзвітні Радам народних депутатів». Однак дороговказом для політичної практики була стаття 6: «Керівною і спрямовуючою силою радянського суспільства, ядром його політичної системи, державних і громадських організацій є Комуністична партія Радянського Союзу». Ради повинні були, як і раніше, узгоджувати свої рішення з відповідними партійними комітетами. Вони не могли виконувати закріплені Конституцією УРСР повноваження, керуватись законом і забезпечувати повне народовладдя. Комуністичні партійні органи свідомо гальмували процес розширення прав місцевих Рад народних депутатів, не бажаючи поступатись своєю владою. З огляду на це не дивно, що діяльність Рад народних депутатів залишалась суперечливою. У 1960–1980-х роках постійно вказувалось на необхідність зміцнення матеріально-технічної бази, поступового підпорядкування Радам підприємств, установ і організацій, що обслуговували населення, але нічого в цьому напрямі не робилось. В УРСР як складовій частині Радянського Союзу правляча комуністична бюрократія встановила жорсткий політичний та ідеологічний контроль над суспільством. Діюча адміністративна вертикаль передбачала, що всі рішення приймаються на високих щаблях влади, а місцеві органи управління мають тільки виконувати їх, функції місцевої влади були звужені до господарських. У республіці відтворювалась неефективна економіка, яка не давала регіонам, місцевим громадам та окремій людині можливості бути матеріально та фінансово незалежними від централізованої

держави. За таких умов розвиток суспільства, а тим більше місцевого самоврядування, був неможливим [2, с. 30].

Звертаючи увагу на новітню історію України, можна зробити висновки, що процес децентралізації в нашій країні відбувається протягом 29 років, адже з моменту проголошення незалежності України ми мали більшу чи меншу децентралізацію або, навпаки, посилення централізації влади та обмеження повноважень органів місцевого самоврядування.

Принагідно зазначимо, що до грудня 1990 року в Україні взагалі не існувало поняття «місцеве самоврядування», а місцеві ради були органами державної влади, які підпорядковувались по вертикалі радам вищого рівня, а по горизонталі виконували рішення відповідних «комів» – міськкомів, райкомів, обкомів – Комуністичної Партії УРСР. З точки зору історії та європейського досвіду (де реально кожні 20-30 років відбуваються системні реформи управління) ми якраз підійшли до необхідності такої комплексної реформи усєї системи управління на регіональному та місцевому рівнях з переглядом адміністративно-територіального устрою держави. За ці 29 років, відколи Україна ввела в обіг поняття «місцеве самоврядування», в нас було ухвалено низку законів, деякі з яких були досить прогресивними свого часу, проте їх застосування було не найкращим.

Варто зауважити, що створення виконавчих органів районних та обласних рад не є самоціллю реформи, як про це часто заявляють окремі політики та противники присутності державної влади на рівні районів та регіонів. В Україні на різних періодах розвитку існували і виконкоми рад, і представники Президента, і державні адміністрації: 1990–1992 – виконкоми районних та обласних рад; 1992–1994 – представники Президента на рівні районів та областей; 1994–1995 – районні/обласні виконкоми з обраними на прямих виборах головами відповідних рад; 1995–1996 – районні та обласні державні адміністрації з обраними на прямих виборах головами цих адміністрацій; 1996 – до сьогодні виконавчу владу в районах та областях здійснюють відповідні голови місцевих державних адміністрацій, які призначаються на посаду і звільняються з посад Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Попри це, місцеве самоврядування протягом цих різних етапів так і не набуло свого вагомого значення в усіх територіальних громадах, тому проблема повноважень та авторитету місцевого самоврядування полягає не в наявності чи відсутності виконкомів на районному та обласному рівнях, а в його спроможності на базовому рівні [7, с. 5].

У 1990 році вперше в новітній історії України були здійсненні кроки з реформування місцевого самоврядування. У зв'язку з прийняттям



у 1990 році Закону «Про місцеве та регіональне самоврядування в Україні» виникли певні позитивні та негативні наслідки.

До позитивних наслідків можливо віднести такі: 1) появу нового інституту публічної влади – місцевого самоврядування; 2) закріплення поняття місцевого самоврядування та його основних принципів; 3) вивільнення органів місцевого самоврядування з-під державної вертикалі влади; 4) з ідеологічного боку втілювалась у реальне життя ідея «вся влада – Радам»; 5) спробу налагодити взаємодію органів, що втілюють державні і самоврядні функції; 6) розробку нового законодавства у сфері самоврядування (Закон «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» (1992 р.)); 7) зародження ідеї децентралізації влади; 8) розмежування власних і делегованих державних повноважень, що делегувалися виконавчим комітетам місцевих рад народних депутатів на законодавчому рівні; 9) визначення базового рівня місцевого самоврядування – село, селище міського типу, місто, саме радам цього рівня було надано пріоритет.

Негативні наслідки були такі: 1) органи місцевого самоврядування не мали на той час досвіду та чіткої концепції розвитку ідеї самоврядування, тому їхня діяльність мала дещо хаотичний характер, а частина повноважень передавалась органам виконавчої влади; 2) зростала централізація повноважень та ресурсів у вертикалі органів виконавчої влади; 3) система місцевого самоврядування не відповідала потребам суспільства; 4) функціонування місцевого самоврядування не було спрямоване на реалізацію головного призначення, а саме створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для розвитку людини, надання мешканцям громад якісних і доступних послуг на основі розвитку дієздатної громади.

Про необхідність децентралізації влади в Україні говорили давно, але насправді процес рухався у зворотному напрямку, тобто зростала централізація повноважень та ресурсів у вертикалі органів виконавчої влади. Проте така централізація не вирішувала проблем людини у конкретному селі, селищі та місті. Виконавча влада стверджувала, що це відбувалося через те, що місцеве самоврядування було неспроможним виконувати покладені на нього функції, а частина функцій передавалась органам виконавчої влади. Коло замикалося. Більшість політиків та й простих людей починала розуміти, що це зачароване коло можна розірвати винятково через децентралізацію влади, передачу повноважень та ресурсів на нижчі рівні публічного управління. Однак одразу виникло запитання щодо того, на які рівні управління мають бути передані ці повноваження та ресурси, аби вони були використані максимально ефективно. Ось

тут і постало питання ідеології і змісту реформи децентралізації влади. Щоб зрозуміти ідеологію реформи, варто було оцінити тодішню ситуацію і спробувати розібратися, чому існуюча система публічного управління неефективна [8].

В Україні до 2014 року переважно сформувались конституційні засади місцевого самоврядування, була ратифікована Європейська хартія місцевого самоврядування. Прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності місцевого самоврядування. Проте з часу ухвалення Конституції України та базових для місцевого самоврядування нормативно-правових актів розвиток місцевого самоврядування фактично зупинився на рівні територіальних громад – міст обласного значення, оскільки більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку фінансову базу виявилась неспроможною до виконання усіх повноважень місцевого самоврядування. Система адміністративно-територіального устрою України, яка залишилась у спадок ще з часів СРСР, стримувала можливості для децентралізації влади, створювала проблеми із розподілом фінансових ресурсів між різними рівнями адміністративно-територіального устрою. Загалом вона є досить складною та заплутаною [7, с. 6].

Станом на 2014 рік майже 70% кількості територіальних громад мали населення менше 2 тис. осіб. При незначній кількості населення у громаді виникають проблеми із наповненістю шкіл, відсутністю дитячих садків, фельдшерсько-акушерських пунктів, не кажучи вже про те, що бюджет місцевої ради такої громади фактично є майже на 100% заробітною платою голови, секретаря ради та працівників сільради.

Отже, існуюча в Україні система місцевого самоврядування не відповідає потребам суспільства. Функціонування місцевого самоврядування не було спрямоване на реалізацію його головного призначення – створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання мешканцям територіальних громад якісних і доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади [8].

Отже, на кінець весни 2014 року Україна відставала в розвитку від сусідніх країн – Польщі, Словаччини, Румунії, Угорщини, мала неефективну виконавчу владу та обмежене місцеве самоврядування.

Сформований після Революції Гідності Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням від 1 квітня 2014 року № 333-р схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція). Концепцією визначаються напрями, механізми, строки формування ефективного

місцевого самоврядування та територіальної організації влади, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Децентралізація влади – ключова реформа в Україні, яка має свою чітко визначену ідеологію, закладену в Концепції №333-р від 01.04.2014 року [7, с. 9].

Рішення про впровадження реформи децентралізації в умовах збройної агресії з боку Російської Федерації та складної економіко-політичної ситуації виявилось асиметричним ходом проти подальшої дестабілізації ситуації в Україні.

Децентралізація – це передача значних повноважень від державних органів органам місцевого самоврядування у такий спосіб, аби якомога більше повноважень мали ті органи, що є найближчими до людей, де такі повноваження можна реалізувати найбільш ефективно [9, с. 1]. Простими словами, децентралізація – це встановлення двох рівнів влади – національного та місцевого. Уряд країни вирішує лише глобальні питання національного масштабу, а усі найбільш важливі проблеми кожного з нас вирішуються на найближчому для нас місцевому рівні, тобто у громадах сіл, містечок, міст, районів великих міст, які отримують усі необхідні ресурси, повноваження та відповідальність. Отже, якість життя у громаді стає залежною від самих мешканців громади.

Більш складні проблеми вирішуються на районному та регіональному рівнях. Це допоміжні рівні управління, які мають свої органи самоврядування, але не керують місцевими громадами. Вони теж мають свої виключні повноваження, ресурси та відповідальність перед виборцями та державою. Так відбувається у процвітаючій Швеції, Данії, Польщі. Шляхом децентралізації пройшла майже уся Європа, тим більше, що децентралізація відбувалась спокійно та за внутрішньої потреби держави і народу.

Про те, що децентралізація позитивно впливає на розвиток держави, свідчать факти. З початку впровадження реформи (2014 р.) місцеві бюджети зросли з 70 млрд грн до майже 270 млрд грн. У власність громад передано 1,5 млн га земель сільськогосподарського призначення. Змінилася структура бюджетів і система прийняття рішень. Як наголошував Глава Уряду, наступний крок реформи – долучити людей до розпорядження ресурсами і впливу на розвиток. За його словами, вся карта України в 2020 році має бути заповнена кордонами об'єднаних громад з новими можливостями і системою управління. У січні поточного року Кабінет Міністрів у рамках продовження реформи представив своє бачення подальшого територіального устрою України. Згідно з пла-

ном передбачається формування 100 спроможних районів і 1600–1800 спроможних громад, закріплення фінансової самодостатності місцевого самоврядування, формування ефективної системи управління, упорядкування системи державного контролю без дублювання функцій [10].

Формування спроможної об'єднаної територіальної громади впливає на життя кожного з нас. Спроможна територіальна громада – це громада, утворена на основі територіальних громад сіл (селищ, міст), що добровільно об'єднуються, здатна самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту та житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Спроможність тут означає не наявність коштів, а можливості надавати весь комплекс послуг, які належать до ОМС міст обласного значення [7, с. 10–11].

Показником успішності є реалізовані громадами проекти. Наприклад, у Байковецької ОТГ Тернопільської області був створений центр, який опікується усіма категоріями соціально незахищених осіб. Голова Байковецької ОТГ Тернопільської області Анатолій Кулик зазначає: «За минулий рік ми виплатили близько 1,5 млн грн різноманітної допомоги. Деколи виплачуємо до 20 тис. грн допомоги на лікування. Також ми платимо за кожну дитину з нашої громади, яка відвідує дитячий садочок у Тернополі. Так само відбувається з усіма іншими установами. Є вартість утримання чи обслуговування однієї людини, ми рахуємо, скільки наших людей користувалося послугами того чи іншого закладу у Тернополі, і платимо за них» [11]. 24 травня 2017 року вийшов на маршрут соціальний автобус у Вакулівській сільській громаді Софіївського району Дніпропетровської області. Всі бажаючі можуть безкоштовно скористатися цією послугою. Також у громаді почав працювати мобільний пересувний пункт надання адміністративних та соціальних послуг. Працівники центру зайнятості, пенсійного фонду, ЦНАПу Вакулівської сільради, бюро безоплатної правової допомоги і медици за допомогою пересувного пункту наблизили послуги до кожного населеного пункту громади. Голова Вакулівської ОТГ Артур Шевцов переконаний, що такий досвід треба тиражувати [12].

Нагальною проблемою усіх сіл, селищ, міст, України в цілому були дороги. Проте під час впровадження децентралізації по кожній сільраді були зроблені проекти капітального ремонту доріг. Старости повідомили, які об'єкти варто відремонтувати. Голова Глобинської об'єднаної територіальної громади Полтавської області

Станіслав Джусь поділився успіхами Глобинської об'єднаної територіальної громади й розповів, що у минулому році вони провели п'ять проєктів по капітальному будівництву доріг. По поточним ремонтам було зроблено більше 13 тисяч квадратних метрів ямкового ремонту.

Варто погодитись із тим, що, попри певні труднощі узгодження робіт з часом їх виконання, проблема із ремонтом доріг почала вирішуватись під час ефективного впровадження реформи децентралізації.

Що стосується реалізації реформи системи фінансування охорони здоров'я у сільській місцевості, то голова Глобинської об'єднаної територіальної громади Полтавської області Станіслав Джусь слушно наголосив, що громади чекають від Верховної Ради України прийняття необхідних законодавчих актів, які б зрушили з місця медичну реформу. До самої Концепції медичної реформи необхідні зміни до законів, наказів, постанов, адже затримка у впровадженні медичної реформи стримує надання якісних медичних послуг в громаді та у всій державі загалом.

Також голова Глобинської ОТГ Полтавської області С. Джусь зазначив, що в його громаді передбачили витратити у 60 мільйонів гривень протягом 4 років на комплексну програму освіти. Окрім планів, Станіслав Джусь вказав на перші результати: «Тільки з вересня минулого року ми витратили 3,6 млн на школи, на матеріально-технічну базу – ще 882 тисячі. У цьому році ми отримали державну субвенцію на закупівлю кабінетів на понад 4 млн гривень. Будемо виділяти кошти на покращення матеріальної бази методичних кабінетів. Обдарованим дітям призначаємо стипендії».

Ми погоджуємося з думкою голови Глобинської об'єднаної територіальної громади про те, що поведження з твердими побутовими відходами є загальнонаціональною проблемою і ще одним стимулом для об'єднання, особливо, коли громади випереджають загальнонаціональні зусилля з вирішення цієї проблеми. Він наголошує: «Поодинокі сільська рада не зможе вирішити проблему зі сміттєзвалищами. Є концепція поведження з відходами в області, але з 2018 року є зобов'язання з сортування, тому в нас є своя програма. Напевно, ми швидше поставимо свою сортувальну станцію на сміттєзвалищі. А це й ще додаткові робочі місця. Ще одним козирем громади є муніципальна міліція, яка забезпечує громадський порядок та слідкує за дотриманням благоустрою» [13].

Враховуючи позитивну практику лише кількох громад та спостерігаючи за першими результатами їхньої наполегливої праці (створення центру, який опікується усіма категоріями соціально незахищених осіб, запровадження соціального автобусу, мобільного пересувного пункту надання адміністративних та соціальних послуг, прове-

дення ремонту доріг, ремонту шкіл та лікарень, вирішення різного роду глобальних проблем), ми цілком погоджуємося з головами об'єднаних територіальних громад, що є достатньо стимулів для об'єднання. У разі злагодженої роботи та обміну досвідом об'єднаних громад ми зможемо побачити перелічені зміни на всій території України, а не лише на території об'єднаних територіальних громад.

**Висновки.** У період з проголошення незалежності України до 2014 року було створене певне підґрунтя для реалізації децентралізації. Сформувавшись конституційні засади місцевого самоврядування, була ратифікована Європейська хартія місцевого самоврядування. Прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи його діяльності. Але цього було мало, тому в Україні зростала централізація повноважень та ресурсів у вертикалі органів виконавчої влади, система місцевого самоврядування не відповідала потребам суспільства, не створювалися належні життєві умови, не надавалися доступні та якісні послуги для мешканців громад. Все перелічене призвело до занепаду України та її відставання в розвитку від сусідніх держав.

Реформу місцевого самоврядування та територіальної організації влади України почали втілювати в життя лише у 2014 році. Однією з основних причин такої затримки була політична воля. На жаль, лише у 2014 році – після Революції Гідності і в умовах війни – Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням від 1 квітня 2014 року № 333-р схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, якою фактично прийняв рішення щодо початку реформи [14].

З 2014 року відбулися позитивні зміни. Відбулося зростання місцевих бюджетів з 70 млрд грн до майже 270 млрд грн, сталася передача у власність громад 1,5 млн га земель сільськогосподарського призначення, відбулися зміни в структурі бюджетів і системі прийняття рішень, стало доступним та якісним надання послуг. Також спостерігаємо візуальні зміни, зокрема будівництво шкіл, садочків, лікарень, ремонти доріг, реставрації історичних будівель, проведення води, газу, світла тощо.

Враховуючи викладене, можна стверджувати, що реформа децентралізації, безсумнівно, була й залишається необхідною для України та для кожного громадянина. Вважаємо, що найкращими аргументами, які можуть розвіяти будь-які сумніви щодо недоцільності та безперспективності децентралізації, є факти, що свідчать про позитивні результати спроможних об'єднаних громад.

Реформа перебуває у активній фазі реалізації. Вбачається, що для успішного завершення децентралізації необхідні такі дії: затвердження



нового адміністративно-територіального устрою України, ухвалення нових законів про місцеві вибори, про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації; проведення перших виборів на новій територіальній основі. Необхідно проводити активну політику популяризації успішності об'єднаних територіальних громад на території України, підключаючи до виконання цього завдання усі можливі ресурси (телебачення, газети, інтернет-ресурси), адже успіхи громад і поінформованість суспільства здатні розвіяти усі сумніви й викликати у громадян України бажання взяти участь в успішному розвитку самоврядування й завершенні реформи.

### Література

1. Розвиток місцевого самоврядування в Україні : аналітичний огляд (лютий – квітень 2015 року). URL: <https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2015/06/AnalyticalOverview-FebruaryApril-2015.pdf> (дата звернення: 02.11.2019).
2. Успішна територіальна громада: будуємо разом. URL: <http://despro.org.ua/library/publication/UspishnaTerytorialnaHromada2018.pdf> (дата звернення: 03.11.2019).
3. Універсал Центральної Ради (III) від 20 листопада 1917 р. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/universal-3.html> (дата звернення: 03.11.2019).
4. Універсал Центральної Ради (IV) від 9 січня 1918 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0001300-18> (дата звернення: 03.11.2019).
5. Декларація Української Директорії від 26 грудня 1918 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0010300-18> (дата звернення: 03.11.2019).
6. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз. 2010. URL: <http://westudents.com.ua/glavy/65491--3-radyanskiy-perod-rozvitkumstsevosamovryaduvannya-uroki-dlya-suchasno-ukrani.htm> (дата звернення: 03.11.2019).
7. Ткачук А. Децентралізація для всіх: від загальної інформації до конкретних порад. URL: <https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2017/07/vidannya-1-prEC-PRN-Last-send.pdf>.
8. Введення в курс «Децентралізація в Україні – теорія та практика». Що таке децентралізація в українському вимірі і чому вона необхідна? URL: [https://edx.prometheus.org.ua/assets/courseware/v1/ff9b5fb8a8bd48b5fc77b5aa0494d872/asset-v1:Prometheus+DC101+2017\\_T4+type@asset+block/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%81%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%82%D0%B8%D0%B6%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D1%8C.pdf](https://edx.prometheus.org.ua/assets/courseware/v1/ff9b5fb8a8bd48b5fc77b5aa0494d872/asset-v1:Prometheus+DC101+2017_T4+type@asset+block/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%81%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%82%D0%B8%D0%B6%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D1%8C.pdf) (дата звернення: 03.11.2019).
9. Функціональна децентралізація : збірник відповідей на типові запитання (підготовлено на основі запитань учасників публічних заходів Інституту громадянського суспільства (06.2014–05.2015)). URL: <https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2016/05/BroshuraZbirnikQuestion-PRN.pdf> (дата звернення: 03.11.2019).
10. Перевагами децентралізації мають користуватися 100% українців, – Володимир Гройсман. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11106> (дата звернення: 03.11.2019).
11. Об'єднання громад: «страшилки», які не налякали. URL: [http://despro.org.ua/news/news/?ELEMENT\\_ID=1944](http://despro.org.ua/news/news/?ELEMENT_ID=1944) (дата звернення: 03.11.2019).
12. Соціальний автобус у Вакулівській ОТГ. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/5651?page=13> (дата звернення: 03.11.2019).
13. Я був проти децентралізації, поки не побачив усі її можливості для розвитку громади, – голова Глобинської громади Полтавщини. URL: <http://uacrisis.org/ua/54482-decentralizacia> (дата звернення: 03.11.2019).
14. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 03.11.2019).

### Анотація

**Шевцов О. А. Історичні передумови формування спроможних об'єднаних територіальних громад в Україні.** – Стаття.

Для формування України як ефективної правової держави, яка надає можливість громадянам України мати спроможні об'єднані територіальні громади, мати змогу обирати собі ефективну та авторитетну місцеву владу, яка б мала адекватні повноваження, достатні ресурси і відповідальність перед громадянами та державою, необхідна реформа децентралізації.

Матеріали, викладені в статті, сприятимуть підвищенню рівня обізнаності суспільства про історичні передумови реформи децентралізації, зокрема створення об'єднаних територіальних громад. Це дозволить відповісти на такі питання: а) чи важлива децентралізація для України як держави та зокрема для громадян; б) якими є основні причини реформування місцевого самоврядування в Україні; в) які були б наслідки для населення при відмові від реалізації реформи децентралізації.

Мета статті полягає у вивченні та аналізі історичних передумов формування спроможних об'єднаних територіальних громад в Україні та актуалізації уваги на позитивному досвіді такого об'єднання.

Досягненню визначеної мети сприятиме розв'язання таких завдань: 1) вивчення та аналіз першопричин впровадження реформи децентралізації; 2) обґрунтування необхідності та розкриття особливостей формування спроможних об'єднаних територіальних громад; 3) висвітлення позитивного ефекту децентралізації на державному та місцевому рівнях з 2015 року до кінця 2019 року; 4) спростування міфів про безперспективність об'єднання.

З 2014 року відбулися позитивні зміни. Відбулося зростання місцевих бюджетів з 70 млрд грн до майже 270 млрд грн, сталася передача у власність громад 1,5 млн га земель сільськогосподарського призначення, відбулися зміни в структурі бюджетів і системі прийняття рішень, стало доступним та якісним надання послуг. Також ми спостерігаємо візуальні зміни, зокрема будівництво шкіл, садочків, лікарень, ремонт доріг, реставрації історичних будівель, проведення води, газу, світла тощо.

З огляду на це можна стверджувати, що реформа децентралізації, безсумнівно, була й залишається необхідною для України та для кожного громадянина. Вважаємо, що найкращими аргументами, які можуть розвіяти будь-які сумніви щодо недоцільності та безперспективності децентралізації, є факти, що свідчать про позитивні результати спроможних об'єднаних громад.

**Ключові слова:** Україна, держава, громадяни, об'єднані територіальні громади, децентралізація, реформа.

### Summary

**Shevtsov O. A. Historical prerequisites for the formation of capable united territorial communities in Ukraine.** – Article.

For the formation Ukraine as an effective rule of law state, that enables Ukrainian citizens to have capable territorial united communities, to be able to elect an efficient and authoritative local authority with adequate power, sufficient resources and responsibility to the citizens and the state – a necessary reform of decentralization.

The materials presented in the article will help to raise the level of public awareness of the historical prerequisites for decentralization reform, including the creation of united territorial communities; will answer the following questions: 1) is decentralization important for Ukraine, as a state, and in particular for citizens; 2) what are the main reasons for reforming local self-government in Ukraine; 3) what are the consequences would be for Ukrainians to refuse to implement the decentralization reform.

The purpose of the article is to study and analyze the historical preconditions for the formation able of able united territorial communities in Ukraine and to updating attention on the positive experience of such an association.

The solution following tasks will contribute to achieve of the stated goal. Tasks: 1) study and analysis of the root causes of the implementation of the decentralization reform; 2) substantiation of necessity and disclosure of peculiarities of formation of able united territorial communities; 3) coverage of the positive effect of decentralization at the state and local levels from 2015 to the end of 2019; 4) refuting myths about the futility of association.

Since 2014, positive changes have taken place, namely, since 2014, local budgets growth from UAH 70 billion to almost UAH 270 billion; transfer of 1.5 million hectares of agricultural land to communities' possession; changes in the structure of budgets and decision-making systems; rendered affordable and quality services. Also, we observe visual changes: the construction of schools, kindergartens, hospitals, road repairs, restoration of historic buildings, the construction of water supply, gas pipeline, lighting and more.

Given the above, it can be argued that decentralization reform has undoubtedly been and remains necessary for Ukraine and for every citizen. I believe that the best arguments that can dispel any doubt about the inappropriateness and hopelessness of decentralization are the facts that testify to the positive results of the able united communities.

*Key words:* Ukraine, state, citizens, united territorial communities, decentralization, reform.