

## СЕКЦІЯ 3 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

### ПРОБЛЕМИ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА РАЙОННИХ РАД В УКРАЇНІ

### PROBLEMS OF DISTRIBUTION OF POWERS OF UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES AND DISTRICT COUNCILS IN UKRAINE

У статті наведено основні засади реформування місцевого самоврядування в розрізі районного поділу, з'ясовано взаємодію органів на районному рівні та базовому рівні в тісному взаємозв'язку з районними державними адміністраціями. Установлено, що засадами реформування системи місцевого самоврядування є перерозподіл бюджетних коштів із розширенням управлінських функцій для забезпечення фінансової й інфраструктурної спроможності територіальних громад. Виявлено, що децентралізація управління супроводжувалась переданням виконавчих функцій міським радам без урахування призначення районних рад як виконавчих органів на районному рівні.

Обґрунтовано, що у процесі децентралізації недотримано комплексного підходу в реформуванні, що зумовило перевантаження об'єднаних територіальних громад функціями без належного ресурсного забезпечення: фінансового, кадрового й інфраструктурного, з одночасним ненаділенням функціями районних рад поряд із неефективними районними державними адміністраціями з ознаками квазівиконавчих органів.

За результатами аналізу повноважень районних рад та об'єднаних громад виявлено частину дублюючих функцій, доцільності збереження яких за районними радами немає з огляду на територіальне охоплення об'єднаних громад. Також виявлено проблеми реформування системи органів місцевого самоврядування, що поділяються на два види: незавершеність реформи та помилки реформування, щодо усунення яких у статті запропоновано заходи з удосконалення.

У частині проблем, пов'язаних із незавершеністю адміністративної реформи, запропоновано визначити для районних державних адміністрацій переважно контрольні та координаційні функції. Потребує законодавчого закріплення створення виконавчих комітетів районних рад, до складу яких мали б входити голови громад відповідного району. Щодо проблем із помилками в реформуванні, то запропоновано передати районним радам частину управлінських функцій у сфері освіти, охорони здоров'я, з вирішення спільних проблем функціонування району. Пропонується залишити за місцевими громадами вирішення питань благоустрою, міської інфраструктури, комунального тощо.

**Ключові слова:** територіальна громада, районна рада, районна державна адміністра-

ція, виконавчі органи, бюджет, повноваження органів місцевого самоврядування.

The article is given basic principles of local self-government reform in terms of district division, in particular, the interaction of bodies at the district level and the basic level is clarified in close connection with district state administrations. It is established that The principles of reforming the system of local self-government are the redistribution of budget funds from expansion of management functions to ensure the financial and infrastructural capacity of territorial communities. It was found that decentralization of management was accompanied by the transfer of executive functions to city councils without taking into account the appointment of district councils as executive bodies at the district level.

It is justified that in the process of decentralization, a comprehensive approach to reform was not followed, which led to the overload of united territorial communities with functions without adequate resources: financial, personnel and infrastructure, with simultaneous non-endowment of functions of district councils along with inefficient district state administrations with quasi-executive bodies.

Based on the analysis of the powers of district councils and united communities identified some of the duplicate functions, the feasibility of maintaining which the district councils are absent given the territorial coverage of the united communities. Problems of reforming the system of local self-government are also revealed, which are divided into two types: incompleteness of the reform and mistakes of the reform, to eliminate which the article proposes certain measures to improve.

Regarding the problems related to the incompleteness of administrative reform, it is proposed to define for district state administrations mainly control and coordination functions. The establishment of executive committees of district councils, which should include heads of communities of the respective district, needs to be enshrined in law.

As for problems with errors in reform, then proposed to transfer to district councils part of the management functions in the field of education, health care, to address common problems of the district. It is proposed to leave to local communities the solution of issues of landscaping, city infrastructure, communal economy, etc.

**Key words:** territorial community, District Council, district state administration, executive bodies, budget, powers of local governments.

УДК 336.225.2(477)  
DOI <https://doi.org/10.32843/ptm2663-5240-2021.26.11>

**Гуменюк В.В.**

к. екон. наук,  
доцент кафедри теоретичної  
та прикладної економіки  
Національний університет  
«Львівська політехніка»

**Михальчишин Н.Л.**

к. екон. наук,  
доцент кафедри теоретичної  
та прикладної економіки  
Національний університет  
«Львівська політехніка»

**Васько А.І.**

бакалавр з публічного управління  
та адміністрування  
Національний університет  
«Львівська політехніка»

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Територіальна громада трактується як сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [2]. Процес об'єднання територіальних громад на принципах забезпечення їхньої спроможності було розпочато з ухваленням відповідного закону у 2015 р. [4].

У зв'язку з край незадовільним фінансовим станом наявних на той час органів базового та районного рівня самоврядування, які здебільшого не могли навіть утримувати власні виконавчі органи, а громади характеризувались неспроможністю, розпочато реформу самоврядування на районному рівні – ліквідовано старий районний поділ та створено 138 нових районів [6].

Для подолання цієї проблеми органами центральної влади обрано шлях укрупнення громад базового та районного рівнів. Унаслідок цього створені об'єднані територіальні громади й укрупнені райони. Однак реформування супроводжувалось значною кількістю проблем, пов'язаних із: незавершеністю адміністративної реформи; помилками, яких припустилися під час її здійснення; неврахуванням важкого економічного стану України. Нагальною є потреба в побудові ефективної системи місцевого самоврядування – спроможної вирішувати побутові проблеми мешканців громад (благоустрій територій, комунальні послуги, транспортне забезпечення тощо), забезпечення економічної спроможності територіальних громад, створення належної громадської інфраструктури та комфортних умов життя, надання адміністративних і соціальних послуг.

До 2014 р. в Україні модель місцевого самоврядування, сформована ще за часів Радянського Союзу, була законсервована і характеризувалась максимальною централізацією місцевого управління, сконцентрованою податкових надходжень у загальнодержавному бюджеті, виконання місцевими державними адміністраціями виконавчих функцій рад. Це зумовило неспроможність місцевих громад сіл та невеликих міст вирішувати проблеми мешканців. Навіть великі міста виступали в ролі «прохачів» коштів у центрального уряду на інфраструктурні проекти. Отже, місцеве самоврядування відіграло номінальну роль, яка переважно полягала в затвердженні бюджету відповідно до розміру трансфертів від загальнодержавного до місцевого бюджетів.

У 2014 р. змінено повноваження місцевого самоврядування, перерозподілено бюджетні надходження для зростання можливості державних закупівель та інвестицій, створення й утримання інфраструктури, посилення інших економічних функцій громад базового (населений пункт чи кілька пунктів) та регіонального (район, область) рівнів. На базовому та районному рівнях було проведено об'єднання громад та районів для збільшення їхньої спроможності. Однак у процесі реформи виникли проблеми з розподілом повноважень між місцевою та регіональною владою.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Формування територіальних громад досліджували багато науковців. Н.Т. Пак досліджував питання централізації та децентралізації й акцентував увагу на термінології, законодавчому забезпеченні реалізації реформи, наповненості місцевих бюджетів, визначив напрями децентралізації [3]. М.В. Дубина наголошував на потребі у формуванні активних місцевих громад, досліджував світовий досвід адміністративних реформ, які, окрім географічних чинників, ураховували також економічні та соціальні. Також виявив, що в адміністративних реформах радикальний спосіб не переважає, а натомість реформування спрямоване на уникнення диспропорцій у розвитку регіонів [1]. Особливості децентралізації висвітлюються і в інформаційному просторі [7], за оприлюдненою інформацією якого можна відстежити основні етапи реформування, очікувані зміни в нормативно-правовому забезпеченні реформ тощо.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Незважаючи на сформовані авторами рекомендації щодо способів організації системи місцевого самоврядування та її реформування, залишаються недослідженими проблеми розподілу повноважень об'єднаних територіальних громад та районних рад, особливо після проведених в Україні реформ 2014–2020 рр.

**Мета статті.** Перевантаження повноваженнями об'єднаних громад та відсутність значущих функцій і фінансових ресурсів у районних рад зумовлюють незадовільну роботу місцевого самоврядування.

Метою наукового дослідження є визначення проблем розмежування повноважень органів територіальних громад та районних рад в Україні, заходів з їх подолання.

**Виклад основного матеріалу.** Характерною ознакою утворення територіальної громади є добровільність об'єднання певної спільноти людей для спільного вирішення проблем місцевого значення. Інтереси жителів територіальної громади представляють обрані

ними голова та депутати, які від їхнього імені вирішують усі питання місцевого значення: забезпечують дотримання соціальних, естетичних, екологічних, економічних, правових, моральних та інших норм для організації життєдіяльності на території громади.

Базовий рівень місцевого самоврядування охоплює громади міст та сіл, із яких на всій території України сформовані об'єднані територіальні громади (далі – ОТГ) – об'єднані населені пункти навколо села (сільська ОТГ) або міста (міська ОТГ), що розташовані переважно в центрі об'єднання та мають найвищий фінансовий, людський, інфраструктурний потенціал, тобто спроможність. Районні ради є органами місцевого самоврядування регіонального рівня, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених законами, а також переданих їм сільськими, селищними, міськими радами [4; 5].

З початком реформи місцевого самоврядування на базовий рівень передавались усі повноваження з вирішення питань місцевого значення та відбувся перерозподіл бюджетних надходжень від центрального уряду до місцевих рад, що мало б забезпечити належну спроможність громад міст та сіл. Однак унаслідок незначних розмірів, низького економічного потенціалу та відповідних бюджетних надходжень малих міст і сіл, яких є більшість в Україні, виникла потреба у створенні укрупнених суб'єктів базового рівня – об'єднаних територіальних громад. Вони створювались через об'єднання кількох населених пунктів навколо найбільш спроможного міста чи села. Основною метою реформи була концентрація

бюджетних ресурсів, достатніх для виконання нових, розширених управлінських функцій.

Управління громадами (звичайними чи об'єднаними) здійснюють обрані мешканцями голови громад, ради депутатів та сформовані ними виконавчі органи. Населеними пунктами, які увійшли до об'єднаної громади, керують старости, обрані радою громади за поданням голови. Для вирішення спільних проблем громад утворюються районні й обласні ради [4; 5].

Станом на 2021 р. реформа практично не охопила районні й обласні адміністрації, які продовжують виконувати функції виконавчих органів районних та обласних рад. Окремі територіальні громади також передають їм частину виконавчих функцій. Водночас держадміністрації діють і як органи державної виконавчої влади, виконують відповідні завдання центрального уряду на місцях. Невирішеним залишається питання визначення функцій та, відповідно, місця районних рад у системі місцевого самоврядування. Надважливою проблемою є створення виконавчих органів районних рад та передача їм виконавчих функцій від районних адміністрацій.

За результатами аналізу визначено систему місцевого самоврядування, яка внаслідок реалізації реформи сформувалась на рівні району (див. рис. 1). Районні ради залишились нереформовані. Натомість, у результаті реформи 2014 р. вони були позбавлені фінансових надходжень та функцій, які передані об'єднаним територіальним громадам. На районному рівні продовжують діяти районні державні адміністрації (далі – РДА). До реформи 2014–2020 рр. РДА фактично виконували функції квазивиконавчого органу як районної

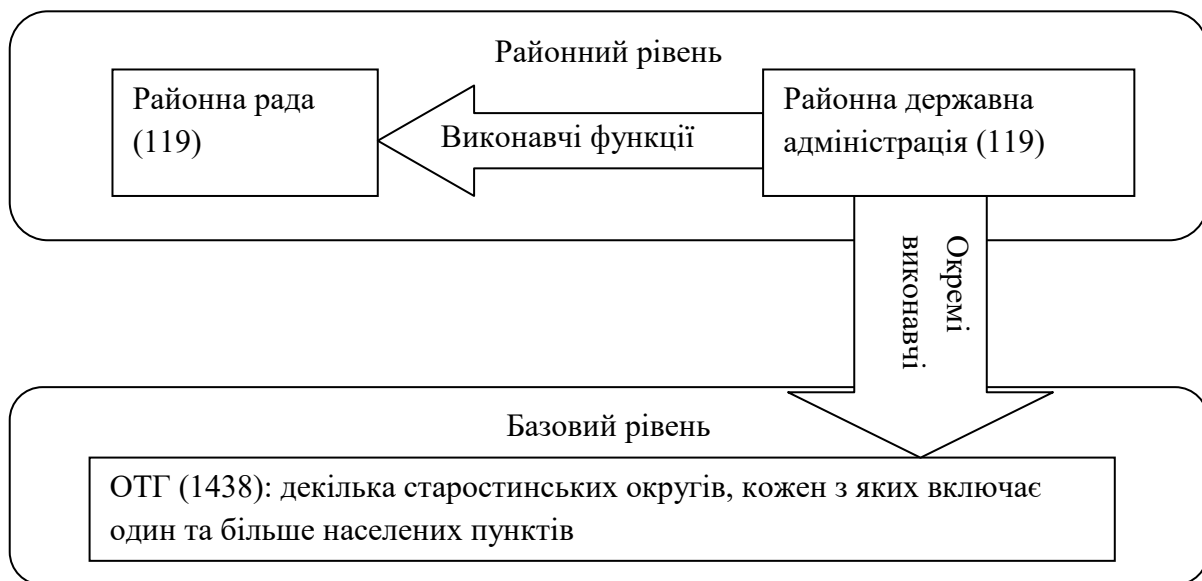


Рис. 1. Система місцевого самоврядування на рівні району. Складено на основі [4–6]

ради, так і сільських рад району. Якщо районні ради позбавлені права формувати виконавчі органи на законодавчому рівні, то сільські ради до утворення об'єднаних територіальних громад переважно не могли цього зробити внаслідок мізерних бюджетів.

Станом на 2021 р. об'єднані територіальні громади перевантажені функціями, для виконання яких вони не наділені відповідними фінансовими, кадровими й інфраструктурними ресурсами, натомість районні ради перетворено на органи без функцій. Отже, наявна необхідність проаналізувати співвідношення повноважень рад об'єднаної громади та району (див. табл. 1).

Повноваження рад можна розділити на дві умовні групи: зовнішні та внутрішні. Останні стосуються організації роботи органів ради чи громади. Розмежування досліджувалось у частині зовнішніх повноважень. Так, сім із тринадцяти повноважень районних рад дублюються в об'єднаних громадах. Оскільки об'єднані громади займають територію всього району, виникають сумніви в необхідності збереження цих повноважень водночас у районних радах і ОТГ.

Робота РДА як квазівиконавчих органів є неефективною, оскільки спричиняє:

- низьку керованість виконавчою діяльністю, пов'язану з відсутністю прямого підпо-

рядкування виконавця (РДА) розпорядчому органу (рада);

- конфлікт інтересів між окремими загальнодержавними та місцевими потребами, які водночас повинні забезпечувати РДА;

- неузгодженість позицій та конфлікти під час ухвалення бюджету районною радою, який сформувала та виконуватиме РДА.

Новостворені об'єднані територіальні громади формують свої виконавчі органи, унаслідок чого РДА втрачають свої функції з передачею їх новоствореним виконавчим органам територіальних громад. Цей процес призвів до того, що адміністраціям залишилось формування та розпорядження мінімальними районними бюджетами, виконання окремих виконавчих функцій для територіальних громад, які не сформували відповідних профільних органів унаслідок відсутності коштів чи організаційних можливостей. Такі функції будуть теж припинені після завершення процесів формування виконавчих структур ОТГ.

Завершення реформи місцевого самоврядування передбачає надання районним радам права утворення виконавчих органів. Однак унаслідок мізерності районних бюджетів та відсутності чіткого визначення їхніх функцій виникають сумніви щодо можливості та реаль-

Таблиця 1.

**Порівняльна характеристика повноважень рад об'єднаної громади та району**

Повноваження районних рад	Повноваження об'єднаних громад
1	2
<b>Дублюючі</b>	
Затвердження програм соцекономрозвитку	
Заслуховування інформації правоохоронних органів	
Надання дозволів на використання природних ресурсів	
Організація заповідників	
Організація спеціальних господарських зон	
Регулювання земельних відносин	
Зміни адміністративного устрою	
<b>Відмінні</b>	
Ухвалення правил користування водними об'єктами	Створення органів з реалізації спільних проєктів між ОТГ
Делегування держадміністраціям повноважень рад	Проведення місцевого референдуму
Прийняття звітів держадміністрацій	Встановлення місцевих податків, податкових пільг, отримання позик
Висловлення недовіри голові держадміністрації	Згода на укладення інвестиційних угод
Визнання через суд незаконними актів органів влади та інших осіб	Згода на розміщення об'єктів зберігання відходів
Розподіл дотацій між місцевими бюджетами	Ухвалення програм містобудування та правил благоустрою

Сформульовано на основі [5]



ної потреби функціонування виконавчих органів та районних рад у сьогоднішніх умовах.

Оскільки мінімальними є функції представництва центрального уряду в районі, то виникає проблема визначення ролі РДА. У свою чергу відбувається стрімке розширення функцій об'єднаних територіальних громад, отримуваних від РДА. Водночас виникає складне завдання: у районі замість одного органу у складі РДА необхідно сформувати декілька (у кожній ОТГ) та забезпечити їх фахівцями. Фактично паралізованим є виконання відповідних функцій у громадах, яким не вдалось залучити фахівців із РДА. Адміністрації й надалі продовжують працювати і залишають у себе фахівців для обслуговування потреб районних рад і окремих громад.

Окрім організаційних, органи місцевого самоврядування мають великі проблеми з надходженням до бюджетів, які забезпечують лише мінімальні управлінські потреби (заробітні плати та комунальні послуги, пільги окремим категоріям населення тощо). Оскільки відсутні перспективи істотного зростання надходжень у найближчі роки, то у громад обмежені можливості щодо розбудови інфраструктури (медичної, соціальної, спортивної, освітньої тощо), залучення фахівців на роботу, створення управлінських структур. Зазначене призводить до низької спроможності великої кількості громад в Україні.

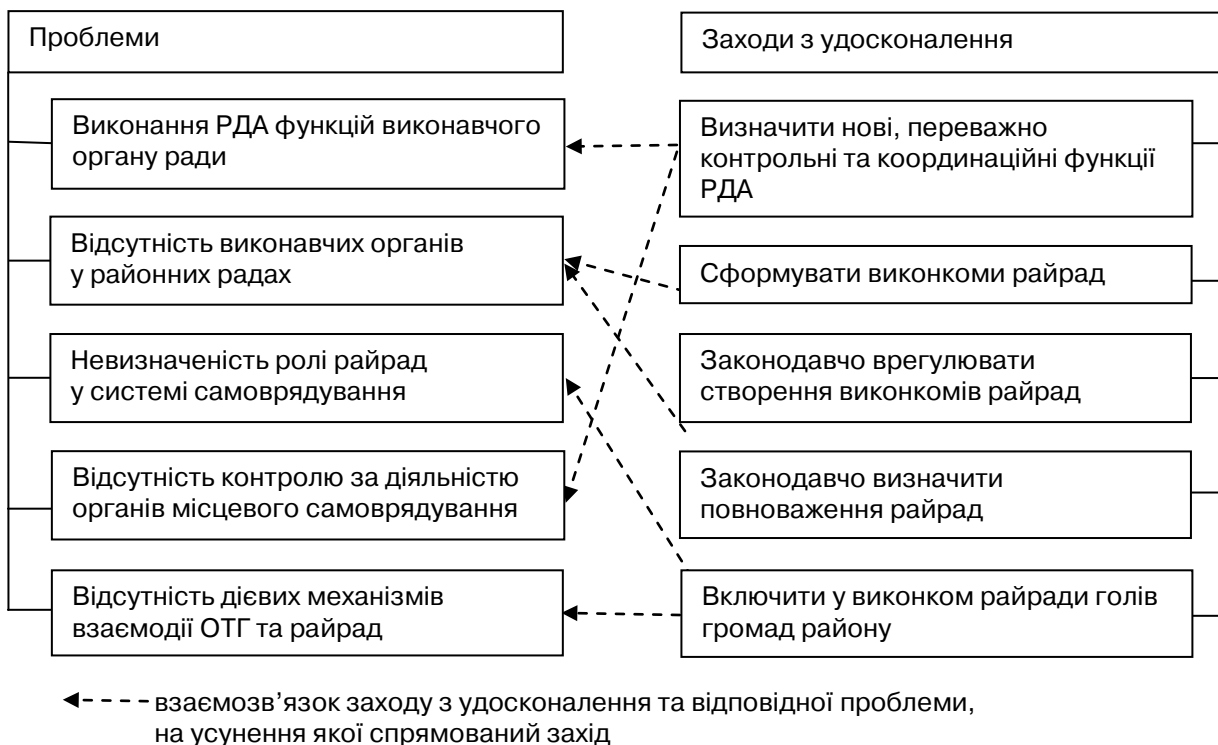
Ще однією супутньою проблемою незначних бюджетів є витрачання більшої частини коштів

на фінансування системи освіти, державного управління та житлово-комунального господарства. Інші сфери життя громади залишаються з мізерним фінансуванням (медицина, спорт, культура, будівництво капітальних споруд та доріг, інвестиції в розвиток виробництва, благоустрій територій, транспорт тощо). Після реформи значна кількість закладів освіти, медицини, культури, соціального захисту, спорту, які передані на баланс ОТГ, за розміром та наявним персоналом перевищують потреби громади. І навпаки – у сусідній громаді може відчуватись нестача таких об'єктів.

У зв'язку з вищенаведеним виникає потреба передання районним радам функцій управління в зазначених сферах. Для цього необхідно надати районним радам повноваження створювати виконавчі органи.

Також потребує вирішення проблема відсутності контролю за діяльністю та рішеннями органів місцевого самоврядування. РДА мали б бути перетворені на органи нагляду за законністю та координації дій органів місцевого самоврядування і центральної влади.

За причинами виникнення вищенаведені проблеми можна розділити на такі, що зумовлені незавершеністю адміністративної реформи, і такі, що є наслідком помилок під час здійснення реформи місцевого самоврядування. Для вирішення проблем із незавершеністю адміністративної реформи необхідно вжити заходів, що наведені на рис. 2.



**Рис. 2. Заходи з усунення проблем незавершеності адміністративної реформи**

Районні ради повинні здійснювати функції з вирішення питань, які є спільними для кількох чи всіх громад району, а також проблем мешканців окремих громад, які вони самі вирішуватимуть менш ефективно, ніж орган самоврядування вищого рівня. Отже, районним радам доцільно частково чи повністю передати від територіальних громад повноваження та відповідну частку податкових надходжень для виконання зазначених функцій.

Так, виходячи з відсутності фінансових ресурсів та кадрового потенціалу територіальних громад, доцільніше передати районним радам функції з надання адміністративних послуг, управління освітою, медициною, великими об'єктами культури, спорту, соціального забезпечення тощо. Зазначене дасть змогу рівномірно розподілити фінансові видатки на відповідні заклади в районі, сформувати виконавчий орган районної ради із числа відповідних профільних працівників, зокрема РДА, нівелює відсутність кадрів, фінансів та необхідність формування громіздких органів в ОТГ.

Спільними питаннями мешканців району, якими повинні опікуватись районні ради, є ремонт міжміських доріг, управління об'єктами лісового та водного господарства, будівництво й обслуговування великих об'єктів із залученням приватних чи державних інвестицій тощо.

Очевидно, що виконання пропонованих розширених повноважень районних рад вимагає внесення змін до податкового та бюджетного законодавства для скерування до районних бюджетів істотної частки сплачуваних податків.

Для вирішення проблем із помилками реформування місцевого самоврядування необхідно вжити заходів, що наведені на рис. 3.

Насамперед помилки реформування стосуються невідповідності функцій і отриманих місцевими громадами можливостей управління інфраструктурою, неефективності розподілу повноважень між об'єднаними громадами та районними радами. Так, функції

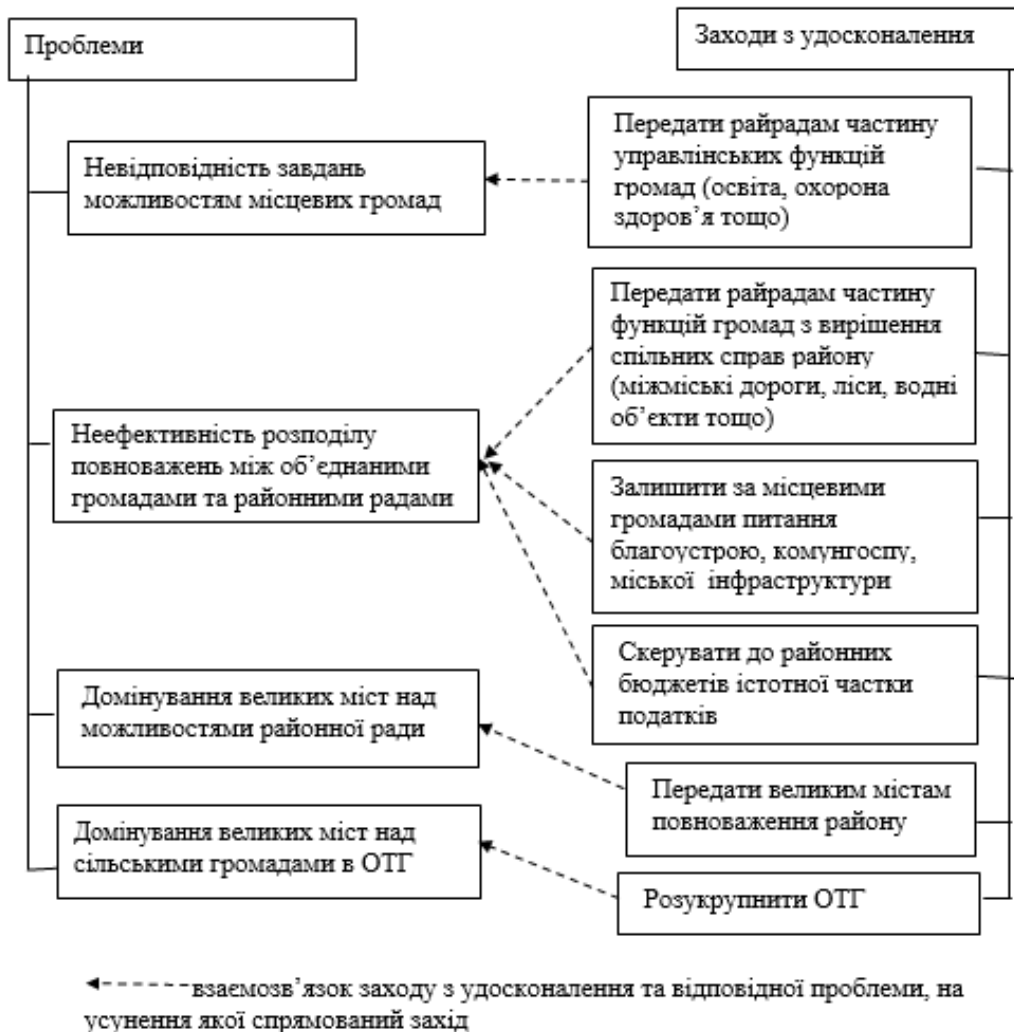


Рис. 3. Заходи з усунення помилок реформування місцевого самоврядування

з охорони здоров'я, надання адміністративних послуг тощо в європейській практиці переважно належать громадам базового рівня самоврядування [1]. В Україні «скопійовано» цей досвід, проте перешкодою для ефективного впровадження стало критичне відставання темпів економічного розвитку України, отже, значно нижча спроможність громад. Для подолання цієї проблеми було обрано спосіб укрупнення громад базового рівня через створення об'єднаних територіальних громад: спочатку добровільне – за їхньою ініціативою, а потім примусове – уже за рішенням державних адміністрацій та уряду. Це фактично знищило зміст базового рівня самоврядування на рівні населеного пункту, перетворивши його на регіональне врядування об'єднаної громади, яка за змістом є мінірайоном. Окремі ОТГ за своїми розмірами стали відповідати колишнім районам.

**Висновки.** Дослідження реформування місцевого самоврядування дало можливість виявити помилки реформування, диспропорції, що зумовили формування системи, у якій більшість повноважень зосереджена на базовому рівні, а на регіональному – обласні та районні органи самоврядування не виконують значущих функцій. Така перевантаженість зумовила неспроможність забезпечити бюджети ОТГ належним обсягом економічних ресурсів для повного виконання своїх обов'язків та управління майном. Значну частину таких витрат доцільно розподілити між кількома об'єднаними громадами, передавши регіональним самоврядним органам. Об'єднані

територіальні громади зможуть зосередитись на вирішенні спільних справ мешканців, як-от: благоустрій, комунальне господарство, залучення інвестицій тощо.

Визначення найбільш ефективного та гнучкого до змін механізму розподілу повноважень і економічних ресурсів між органами базового та регіонального рівнів є завданням наступних досліджень.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Дубина М.В. Зарубіжний досвід децентралізації влади та його адаптація до українських реалій. Причорноморські економічні студії. 2018. Вип. 27. С. 46–49.
2. Конституція України станом на 1 січня 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 23.11.2021).
3. Пак Н.Т. Централізація і децентралізація влади в Україні: сучасні виклики. Причорноморські економічні студії. 2019. Вип. 38–1. С. 132–139.
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 10.11.2021).
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.11.2021).
6. Про утворення та ліквідацію районів : постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 р. № 807–IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text> (дата звернення: 23.11.2021).
7. Територіальні громади. Децентралізація : веб-сайт URL: <https://decentralization.gov.ua> (дата звернення: 22.11.2021).