

## АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА ЯК ПЕРЕДУМОВА БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Здійснено дослідження сучасного стану та проблемних аспектів реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні як організаційної передумови для ефективного управління розвитком територіальних громад у контексті децентралізації. У процесі наукового пошуку розкрито зміст категорії "бюджетна децентралізація", визначено її основну мету та функціональне призначення. Висвітлено взаємозв'язок просторової, організаційно-функціональної, фінансово-економічної та управлінської складових реформування бюджетної системи України. На основі опрацювання підходів, запропонованих практиками із реалізації відповідної реформи, виділено основні етапи децентралізації, обґрунтовано роль кожної складової. Підкреслено важливість просторової організації влади у процесі бюджетної децентралізації. Обґрунтовано необхідність укрупнення територіальних громад з метою формування спроможних адміністративно-територіальних одиниць із достатньою фінансовою базою. Здійснено аналіз організаційно-правових умов бюджетної децентралізації на основі опрацювання вітчизняних нормативно-правових актів у сфері адміністративно-територіальної реформи. Визначено причинно-наслідковий зв'язок між передачею територіальним громадам повноважень, підкріплених адекватним фінансовим ресурсом, та сталим соціально-економічним розвитком відповідних територій. Проведено моніторинг інституційного забезпечення процесу бюджетної децентралізації в Україні. Поглиблено теоретичні засади та здійснено оцінку діючої практики формування об'єднаних територіальних громад на предмет її відповідності діючому законодавству та міжнародним стандартам. Розглянуто особливості реформування адміністративно-територіального устрою за кордоном та виділено принципи об'єднання територіальних громад на сучасному етапі бюджетної децентралізації в Україні. На основі дослідження зарубіжного досвіду децентралізації влади та бюджетної системи обґрунтовано, що підвищення прозорості реформи, залучення громадськості до управління фінансами територій, проведення просвітницьких та консультативних заходів спільно із органами влади, працівниками бюджетної сфери, засобами масової інформації та населенням сприяє зростанню довіри суспільства до змін та формуванню позитивного сприйняття та підтримки реалізації реформи. Обґрунтовано, що ефективний перебіг адміністративно-територіальної реформи як перший етап бюджетної децентралізації сприятиме подальшому розвитку системи місцевого самоврядування на базовому рівні та зростанню якості життя й добробуту населення.

Ключові слова: децентралізація, адміністративно-територіальна реформа, територіальна громада, органи місцевого самоврядування, місцеві бюджети, фінансова спроможність.

JEL: H 61; R 22

---

© Анна Марчук, 2015.

**Постановка проблеми.** Після низки найбільш загрозливих за уся історію незалежності України потрясінь на 24-му році самостійного життя наша держава розпочинає реальні зміни. Після виходу із Радянського Союзу, усі сфери існування якого вибудовувались на суцільній централізації та тоталітаризмі, щоразу активніше підіймалось питання необхідності здійснення в країні децентралізації за європейським зразком, що урешті сприяло б довгоочікуваній фінансовій незалежності органів місцевого самоврядування та стимулювало б розвиток територій – за власними перевагами та на благо держави загалом.

Із приєднанням до Європейської хартії місцевого самоврядування, прийняттям низки передових за своїм значенням нормативно-правових актів, ухваленням нових Бюджетного та Податкового кодексів народ України як єдине джерело влади та носій суверенітету остаточно визначає демократичний вектор розвитку держави і саме децентралізація бюджетної системи стає першочерговим кроком на цьому шляху.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питання децентралізації влади та забезпечення фінансової спроможності місцевого самоврядування активно піднімається у науковій літературі. Ця тематика відображена у працях О. Василика, Ю. Ганущака, В. Дем'янишина, О. Кириленко, В. Куйбіди, А. Мельник, В. Кравченка, І. Луїної, А. Лучки, В. Опаріна, Л. Тарангул, А. Ткачука, В. Федосова, С. Юрія та ін. Особливої популярності набула тема адміністративно-територіальної реформи, поряд із активним обговоренням якої, однак, недостатньо висвітлені практичні переваги її запровадження у рамках здійснення децентралізації.

**Мета і завдання дослідження.** Метою статті є окреслення передумов та необхідності бюджетної децентралізації, а також дослідження основних тенденцій та проблемних аспектів процесу формування спроможних територіальних громад у ході адміністративно-територіальної реформи.

**Виклад основного матеріалу.** На сьогодні переважна більшість територіальних громад України, маючи право вирішувати питання місцевого значення, неспроможна їх виконувати через нестачу власних коштів, занепад інфраструктури (необхідних будівель, споруд, доріг тощо), а також відсутність достатньої кількості кадрів відповідної кваліфікації. Тому значна частина питань місцевого значення не вирішується належним чином.

Децентралізація бюджетного процесу і створення чітких та прозорих взаємовідносин між державним та місцевими бюджетами є наслідком розвитку країни на демократичних засадах і запорукою розбудови та зміцнення інституту місцевого самоврядування.

Метою бюджетної децентралізації є передусім забезпечення спроможності місцевого самоврядування самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення. Йдеться про наділення територіальних громад більшими ресурсами та про мобілізацію їхніх внутрішніх резервів.

На нашу думку, логічним є запропоноване Ю. Ганущаком структурування процесу децентралізації на три складові: 1) визначення просторової основи адміністративно-територіальних одиниць; 2) передача їм повноважень; 3) забезпечення необхідними ресурсами [1].

Реальним законодавчим початком у реформуванні місцевого самоврядування можна вважати розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. "Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні" та Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" [2]. За прогнозами експертів Реанімаційного Пакета Реформ, які брали безпосередню участь у

розробці вищезазначеного документа, реалізація положень цього закону дасть змогу сформувати спроможні, самодостатні територіальні громади. Передбачається, що саме такі громади самостійно розпоряджатимуться матеріальними, фінансовими ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури.

За переконанням Г. Зубка, ефективність реформи регіонального розвитку визначається співставленням повноважень, яких набудуть територіальні громади, та їх економічної ефективності: "Конституція України повинна надати ці повноваження, а законні інструменти, які отримують на місцях, дадуть можливість реалізувати свої нові повноваження. І головна рушійна сила – фінансова децентралізація. Якщо громада розумітиме, що вона має повноваження і фінансову базу на виконання цих повноважень, вона буде розвиватись"[3].

У процесі об'єднання громад важливим залишається питання їхньої спроможності, яке і визначатиме держава.

Спроможною територіальною громадою експерти Асоціації міст України визначають таку громаду, в якій місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади [4].

Останніми змінами до бюджетного й податкового законодавства значно збільшено потенційний ресурс місцевого самоврядування [5], однак для переважної більшості наявних дрібних територіальних громад це не забезпечить достатньої фінансової спроможності. Надмірна частина ресурсів у таких громадах і далі витратитиметься на утримання управлінського апарату, а реалізація перспективних проектів місцевого значення й далі фінансуватиметься за залишковим принципом. Тому перший етап бюджетної децентралізації спрямований, перш за все, на стимулювання територіальних громад до об'єднання, оскільки з більшої території до місцевого бюджету можна зібрати вагоміші податкові надходження, а витратити їх при цьому доведеться уже на утримання одного владного апарату (одна рада, один голова, один виконком), а не декількох, що збереже кошти для соціального й економічного розвитку територій.

За законом, об'єднана громада переходить на прямі бюджетні відносини із державним бюджетом й отримує у власне розпорядження вагому ресурсну базу, а це:

– податки: 60% податку на доходи фізичних осіб, 25% екологічного податку, 100% податку на прибуток підприємств комунальної власності, 100% єдиного податку, 100% податку на майно, 5% акцизного податку з реалізації підакцизних товарів;

– збори та інші платежі: державне мито, туристичний збір, плата за надання адміністративних послуг, збір за місця для паркування, плата за місцеві ліцензії та сертифікати, орендна плата за користування комунальним майном, рентна плата за користування надрами місцевого значення і орендна плата за користування водними об'єктами, 80% від доходів підприємств, що утримуються за рахунок громади, 75% коштів від відшкодування втрат лісового та сільського господарства, 50% грошових стягнень за шкоду навколишньому середовищу, плата за надання місцевих гарантій, 55% від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення і 10% вартості питної води від її реалізації через системи водопостачання;

– трансферти з державного бюджету: базова дотація, медична та освітня субвенції, субвенція на підготовку робітничих кадрів та інші;

– інші джерела: власні надходження бюджетних установ, цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій і громадян до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, надходження у рамках програм допомоги і

грантів міжнародних фінансових організацій та Європейського Союзу, кошти пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту, дивіденди, нараховані на акції господарських товариств із комунальною часткою власності, кошти від повернених кредитів із відповідними відсотками, місцеві запозичення та інші [5].

Водночас новостворені громади отримають суттєві владні повноваження на правах субсидіарності. Вони зможуть планувати власний економічний розвиток і формувати свій бюджет, залучати інвестиції, самостійно розвивати підприємництво, малий і середній бізнес, самотужки розвивати власний економічний потенціал. Громади самостійно здійснюватимуть управління земельними ресурсами, надаватимуть дозволи на будівництво, прийматимуть будівлі в експлуатацію. До їхньої компетенції також належатиме розвиток місцевої інфраструктури, утримання об'єктів комунальної власності, будівництво доріг, водо-, тепло- і газопостачання, водовідведення, благоустрій території. Крім того, громади займатимуться організацією пасажирських перевезень на своїй території і забезпеченням пожежною охороною, а у центрах адміністративних послуг, які будуть створені в кожній територіальній громаді, можна буде отримати увесь їх спектр: від реєстрації авто та землі, до видачі паспортів [3].

Основною умовою об'єднання громад є забезпечення якості та доступності публічних послуг в об'єднаних громадах на не гіршому рівні, ніж до об'єднання, акумуляція місцевих податків та створення кращих інвестиційних умов для бізнесу.

Затвердженою Кабінетом Міністрів України Методикою формування спроможних територіальних громад остаточно сформовано набір критеріїв щодо формування спроможних громад (об'єднання). Перш за все, враховується їхній соціально-економічний та інфраструктурний потенціал, беруться до уваги історичні, етнічні, культурні, природні чинники, що можуть відновити межі територій адміністративних одиниць, що існували в минулому. Також головними вважаються принципи субсидіарності, що пояснює передачу владних повноважень на найнижчий рівень управління для найбільш якісної їх реалізації [6].

Етапами формування спроможних територіальних громад згідно з Методикою [7] є:

- розроблення перспективного плану обласною державною адміністрацією;
- схвалення перспективного плану обласною радою;
- затвердження перспективного плану Кабінетом Міністрів України;
- добровільне об'єднання територіальних громад;
- формування органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад.

На сьогодні продовжується робота за першим етапом реформи – підготовка та затвердження перспективних планів формування спроможних територіальних громад. Якістю й відповідальним підходом до формування перспективного плану диктується подальший розвиток системи місцевого самоврядування в областях та територіальній організації влади в Україні загалом.

У всіх областях України були утворені Офіси реформ на основі Меморандуму, підписаного між Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства та Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування “Асоціація міст України” [8] з метою пришвидшення реформи створення територіальних громад. Перед ними було поставлено завдання у максимально короткі терміни розробити спільно з облдержадміністраціями проекти перспективних планів формування територій спроможних громад та ознайомити населення з основними положеннями Закону України “Про добровільне об'єднання

територіальних громад” та методикою реформування населених пунктів і утворення територіальних громад, які будуть спроможними забезпечити надання соціальних і адміністративних послуг на належному рівні.

Варто зауважити, що у зв'язку з недостатньою поінформованістю більшості громадян різних регіонів України щодо переваг та можливих недоліків, реформа місцевого самоврядування значною мірою насторожує громадськість. Передбачалось активне залучення населення до об'єднавчого процесу, зокрема, як його рушія й ініціатора, шляхом участі у громадських слуханнях, обговореннях, консультаціях в робочих групах щодо формування умов об'єднання тощо, що частково реалізовано, проте на сьогодні правове поле щодо процедури громадських слухань залишається нечітким – відсутні критерії їх результативності, не врегульована кількість учасників, форма проведення тощо.

Одним із найважливіших і, як наслідок, доволі проблематичним є визначення потенційних адміністративних центрів майбутніх спроможних територіальних громад та їхніх зон впливу. Згідно з Методикою адміністративним центром може бути місто, село або селище міського типу, яке розташоване в зоні доступності до найвіддаленіших сіл не більше ніж 20 км та володіє розвинутою інфраструктурою [7]. Сільські та селищні ради ліквідуватимуться, а в селах будуть старости, що одночасно обиратимуться в депутати до ради укрупненої громади.

Потенційними адміністративними центрами насамперед визначаються міста обласного значення, які уже мають усю необхідну інфраструктуру, та населені пункти, що мають статус районних центрів. Адміністративними центрами потенційно можуть бути також села, селища, міста, що історично мали статус районних центрів та розташовані на відстані понад 20 км від міст обласного значення, районних центрів, а також інші населені пункти.

Необхідною умовою визначення адміністративного центру спроможної територіальної громади є наявність адміністративних будівель для розміщення:

- органів управління місцевого самоврядування (з урахуванням структур управління фінансами, освітою, охороною здоров'я, культурою, соціальним захистом тощо);
- органу правопорядку;
- пожежної частини;
- поліклініки, лікарні широкого профілю, пункту швидкої допомоги;
- територіального центру соціального захисту;
- центру надання адміністративних послуг, центру зайнятості, реєстрації актів цивільного стану, органу державної казначейської служби тощо [8].

Важливою умовою створення нової громади є економічна спроможність, тобто можливість для людей отримувати достатній заробіток у межах географічної доступності, а це насамперед – наявність підприємства чи потужного господарства. У разі розташування на вказаній території більше одного населеного пункту, який може бути визначений потенційним адміністративним центром, перевагу віддають тому, який має краще розвинуту інфраструктуру. Згідно з положеннями Методики, території громад формуються з урахуванням принципу повсюдності, а також мають бути нерозривними, розташованими в межах області та, бажано, районів.

Зауважимо, що доцільність певних критеріїв щодо об'єднання оскаржується рядом сільських та селищних громад – як потужних, так і найдрібніших. Великі селищні ради, вважаючи себе самодостатніми, не бажають “тягнути на собі” дрібні громади. Часто має місце логічно не обґрунтована боротьба за право отримання статусу

адміністративного центру. Не усі жителі маленьких сіл визначають позитивними наслідки приєднання до укрупнених громад, оскільки це може призвести до їх іще більшого послаблення та ситуації, коли весь ресурс (у тому числі і їхній власний, хоч і незначний) спрямовуватиметься до адміністративного центру. Великі міста у складі громади матимуть більшість голосів у новоствореній раді й, вірогідно, лобюватимуть досягнення власних інтересів на протигагу потребам усіх членів громади.

Проте варто зазначити й безумовний ефект для сільських рад, де немає бюджетоутворюючого підприємства та ледве вистачає коштів на утримання апарату. Об'єднання із крупнішими громадами дасть змогу забезпечити належне фінансування і надання освітніх та соціальних послуг, обслуговування доріг, благоустрій, надання адміністративних послуг та розвиток населеного пункту загалом.

Особливо гостро постає у контексті реформи питання оптимізації мережі бюджетних установ, під якою на сьогодні фактично бачимо лише закриття закладів та скорочення їх штатної кількості у цілях економії бюджетних коштів. За сучасних умов позбутись недоцільних закладів досить складно, а на забезпечення мінімально достатнього рівня їх функціонування систематично не вистачає коштів. З метою досягнення економії за галузями соціально-культурної сфери вдаються до незаповнення вакантних посад, надання відпусток без збереження заробітної плати, зменшення надбавок та непроведення індексації заробітної плати, тобто населення громади власними коштами підтримує недоцільні установи.

Щодо проблеми закриття малокомплектних шкіл, логічно зазначають практики: "Хочемо чи ні, але під час процесу добровільного об'єднання громад частина шкіл із малою кількістю учнів буде закрита. Якщо сьогодні на відстані 20 км є потужний освітній заклад, є достатньо кваліфіковані вчителі, то набагато легше мати два шкільні автобуси, ніж витратити десятки мільйонів гривень, щоб у тому маленькому селі на 25 учнів утримувати школу" [3].

Варто наголосити, що доцільність дій щодо оптимізації мережі бюджетних установ визначатиметься у середині кожної конкретної громади й не доводитиметься згори, що і буде одним із виявів реалізації права спроможної громади на самоуправління.

Зауважимо, що потенційні адміністративні центри, згідно з вимогами Методики, мають перебувати у зоні доступності 20 км по дорогах із твердим покриттям. За підрахунками Міністерства інфраструктури, практично 97% доріг у державі перебувають у незадовільному, а подекуди й у критичному стані та потребують значного фінансового ресурсу для капітального ремонту. Тож допоки новостворена громада своїми силами впорядкує дороги, відведені Методикою 30 хвилин [7] на прибуття та надання швидкої медичної чи пожежної допомоги до найвіддаленішого населеного пункту, ризикують стати найнебезпечнішим прорахунком реформи стосовно громадян.

Передбачалось, що процес об'єднання громад як головний елемент реформи децентралізації мав завершитись до чергових місцевих виборів, водночас нові ради, обрані вже в об'єднаних громадах, отримають нові повноваження та суттєві ресурси. Для того, щоб в об'єднаній громаді відбулися місцеві вибори 25 жовтня цього року, процес об'єднання мав бути завершений до початку виборчого процесу, тобто до 5 вересня. Інакше проведені у реформаційний час вибори за старим зразком перетворяться у гальмо децентралізації.

На сьогодні більшістю регіонів України перший етап реформи подолано – тільки дві області не ухвалили перспективний план формування територій громад – це Тернопільська, де він був частково затверджений, та Закарпатська область.

Водночас, за станом на 01 вересня 2015 р. розпорядженнями голови облдержадміністрації було затверджено 35 висновків для громад області про відповідність Конституції та законам України проектів рішень “Про добровільне об’єднання територіальних громад”.

Враховуючи скарги проігнорованих обласними радами представників громад, 4 вересня Президент України П. Порошенко підписав Закон № 676-VIII “Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” [9].

Закон позбавляє органи місцевого самоврядування обласного рівня повноважень щодо об’єднання територіальних громад базового рівня, а також повноважень призначати дату перших місцевих виборів в об’єднаних громадах. Процедура об’єднання громад напередодні виборчого процесу значно спрощено – відтепер ні обласним радам не потрібно приймати рішення про створення об’єднаних громад, ні уряду (на вимогу громад, що зіткнулися із небажанням облрад приймати такі рішення).

Закон визначає, що у разі прийняття місцевими радами рішення про створення об’єднаної територіальної громади, а також у разі підтримання такого об’єднання на місцевому референдумі, сільські, селищні, міські голови звертаються до обласної державної адміністрації для перевірки відповідності такого рішення вимогам Конституції та чинного законодавства. Обласна державна адміністрація має надати висновок щодо правомірності такого рішення та протягом 10 робочих днів звернутися до Центральної виборчої комісії для призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови у таких громадах.

Варто пам’ятати, що децентралізація, як і адміністративно-територіальна реформа, що є в її основі, не може бути самоціллю. Це головний інструмент досягнення стратегічних цілей розвитку усіх сфер функціонування держави.

Польські ідеологи адміністративно-територіальної реформи стверджують, що її успіх залежить від наявності твердої політичної волі керівництва країни, професійної команди експертів, безумовної підтримки громадськості та кваліфікованих кадрів на місцях, що розуміють сенс та необхідність реформи і здатні її реалізувати.

Виникає питання, котрий з перелічених чинників не працює, чому реформа децентралізації гальмується уже на початковому етапі?

Експерт Українського незалежного центру політичних досліджень і Реанімаційного пакету реформ І. Лукеря ставить під сумнів підвалини добровільності у процесі об’єднання, які, вірогідно, не достатньо придатні для українського менталітету. “Є два шляхи: один шлях, яким ішли Словаччина, Польща, Латвія, Данія. Вони ухвалили закон про зміну адміністративно-територіального устрою на рівні держави. Уряд його виконав і своїм рішенням змінив адміністративно-територіальний устрій. Питання адміністративно-територіального устрою – питання державне, не самоврядне”, – зазначає експерт [10].

Україна пішла шляхом, який практично провалили свого часу Латвія та Данія. Серед більше двох тисяч муніципалітетів, що існували в Данії, самостійно об’єднались більше тисячі. У Латвії протягом року після ухвалення відповідного закону на добровільній основі об’єдналися більш ніж половина територіальних громад. Для тих, хто не об’єднувався протягом 6-7 років, уряд ухвалював окреме рішення про зміну адміністративно-територіального устрою. Очевидно, що подібний шлях для України є занадто тривалим.

Практика показує, що і співпраця із громадськістю стосовно важливих державних питань в Україні традиційно перебуває на незадовільному рівні. Найпростіший приклад

– прописана у законодавстві, однак за фактом номінальна прозорість бюджетного процесу, коли інформація про надходження та витрачання бюджетних коштів подається у таких місцях, де її нелегко знайти, та у формах, не надто зрозумілих населенню.

А. Ткачук вбачає успіх процесу об'єднання у необхідності донести практичні, цікаві громадянам переваги реформи до широкого кола населення, вказуючи що на сьогодні в Україні 10,5 тисяч сільрад, з яких 96% дотаційні. Приблизно 70% – глибоко дотаційні. У більш ніж половині таких сільрад реально існує тільки голова і секретар, немає жодного виконавця, практично ніяких послуг населенню не надається. В абсолютній більшості сільрад немає жодного комунального підприємства, яке могло б очистити дорогу від снігу чи ремонтувати її, вивезти сміття. Всі управлінські послуги сконцентровані в районі [11].

Наприклад, у Словаччині в 1999 р. було запроваджено посаду урядового уповноваженого з питань децентралізації. Це був міністр без портфеля, кваліфікований фахівець, рівновіддалений від усіх політичних сил, що входив до складу уряду з правом голосу, проте без адміністративного апарату. В кожному регіоні був представник такого урядового уповноваженого. За підрахунками уряду, завдяки консультативній та просвітницькій діяльності більш ніж 25% населення держави напряму вислухали урядового уповноваженого і прем'єр-міністра щодо необхідності реформи та переваг децентралізації [10].

Очевидно, що ефективна демократична держава потребує активної участі громадян у місцевому самоврядуванні, у реформах та, що найбільш нагально для України на сучасному етапі, – у реформі місцевого самоврядування.

**Висновки.** На сьогодні пріоритетним напрямом розвитку демократичної держави є забезпечення зростання рівня благополуччя кожного окремого громадянина, однак діюча система місцевого самоврядування не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує надання населенню високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях.

Серед основних проблем територіального устрою України, що заважає реалізації принципу самодостатності відповідних місцевих бюджетів, можна виокремити надмірну подрібненість адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, що знижує ефективність надання ними відповідних послуг, невідповідність статусу багатьох адміністративно-територіальних одиниць їх ресурсному потенціалу та значну диспропорцію в ресурсному забезпеченні та рівнях соціально-економічного розвитку між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня.

Реформування адміністративно-територіального устрою – невід'ємна складова бюджетної децентралізації, що має оптимізувати систему управління територіями, впорядкувати взаємовідносини органів влади різних рівнів, а в кінцевому результаті – сприяти підвищенню рівня життя кожного громадянина у фінансово спроможних та самодостатніх територіальних громадах.

На сучасному етапі реформа адміністративно-територіального устрою, спрямована на децентралізацію, повинна проводитись із врахуванням таких принципів:

- визначення територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування шляхом укрупнення територіальних громад із врахуванням вимог відповідних нормативно-правових актів, обґрунтованих економічних розрахунків та свідомого волевиявлення населення;
- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для

забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;

– максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя.

**Перспективи подальших досліджень.** Окремого розгляду вимагають питання: фінансове забезпечення формування інфраструктури новостворених об'єднаних громад; удосконалення механізму розподілу компетенції між обласним рівнем бюджетної системи та відповідними територіальними громадами; механізм співфінансування капітальних видатків на об'єктах спільної власності, а також пріоритетних заходів територіального розвитку суміжних адміністративно-територіальних одиниць.

### Література

1. Ганущак Ю. Політики думають, що децентралізація – проклата реформа / Ю. Ганущак // аналітичне Інтернет-видання "platfor.ma". – 2015. – 07 квітня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reforms.platfor.ma/yurii-ganushchak/>
2. Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" № 157–VIII від 05 лютого 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
3. Пальчук В. Перший етап адміністративно-територіальної реформи – ухвалення перспективних планів формування спроможних територіальних громад [Електронний ресурс] / В. Пальчук // Резонанс. – 2015. – № 53. – С. 2–18. – Режим доступу : <http://nbuviar.gov.ua/images/rezonans/2015/rez53.pdf>
4. Офіційний сайт Асоціації міст України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.auc.org.ua/>
5. Бюджетний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та доповненнями на 01.09.2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
6. Березіцький Р. Громади, об'єднуйтесь, враховуючи ризики / Р. Березіцький // аналітичне Інтернет-видання "zaxid.net". – 2015. – 06 травня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zaxid.net/news/showNews.do?gromadi\\_obyednuytes\\_vrahovuyuchi\\_riziki&objectId=1350343](http://zaxid.net/news/showNews.do?gromadi_obyednuytes_vrahovuyuchi_riziki&objectId=1350343)
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 "Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/214-2015>
8. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад / "Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування в Україні" (проект ДІАЛОГ) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://auc.org.ua/sites/default/files/posibnik\\_gromadi\\_0.pdf](http://auc.org.ua/sites/default/files/posibnik_gromadi_0.pdf)
9. Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо організації проведення перших виборів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" № 676–VIII від 04 вересня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/676-viii>
10. Лукеря І. 1500–2000 – це оптимальна кількість сільських рад [Електронний ресурс] / І. Лукеря // Громадське радіо. – 2015. – 11 березня. – Режим доступу : <http://hromadskeradio.org/terytoriya/ivan-lukerya-1500-2000-ce-optymalna-kilkist-silskyh-rad>

11. Ткачук А. Мільярди, витрачені на АТР, підуть на розвиток всієї України [Електронний ресурс] / А. Ткачук // Інформаційно-аналітичний ресурс "Диалог.UA". – Режим доступу: <http://dialogs.org.ua/ru/dialog/page22-573.html>

#### References

1. Hanushchak Y. "Politicians think that decentralization is cursed reform" / Yu. Hanuschak // analytical Internet publication "platfor.ma". – 2015. – April 7 [WWW resource]. – Available at: <http://reforms.platfor.ma/yurii-ganushchak/>
2. Ukrainian Law "On voluntary association of communities" № 157–VIII of 5 February 2015 [WWW resource]. – Available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
3. Palchuk V. "The first stage of the administrative-territorial reform – the adoption of long-term plans capable of forming local communities" / V. Palchuk // Resonance. – 2015. – № 53. – P. 2–18. [WWW resource]. – Available at: <http://nbuviap.gov.ua/images/rezonans/2015/rez53.pdf>
4. The official site of the Association of Cities of Ukraine [WWW resource]. – Available at: <http://www.auc.org.ua/>
5. Budget Code of Ukraine: the current legislation on 01.09.2015 [WWW resource]. – Available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
6. Berezitsky R. "Communities Unite, given the risk" / R Berezitsky // analytical Internet publication "zaxid.net". – 2015. – 06 May [WWW resource]. – Available at: [http://zaxid.net/news/howNews.do?gromadi\\_obyednuytes\\_vrahovuyuchi\\_riziki&objectId=1350343](http://zaxid.net/news/howNews.do?gromadi_obyednuytes_vrahovuyuchi_riziki&objectId=1350343)
7. The Cabinet of Ministers of Ukraine of April 8, 2015 r. № 214 "On approval of the method of forming capable of communities" [WWW resource]. – Available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/214-2015>
8. Practical Guide on formation capable of communities / initiative rights protection and advocacy of local government in Ukraine (DIALOGUE) [WWW resource]. – Available at: [http://auc.org.ua/sites/default/files/posibnik\\_gromadi\\_0.pdf](http://auc.org.ua/sites/default/files/posibnik_gromadi_0.pdf)
9. Ukrainian Law "On amendments to some legislative acts on the organization of the first elections of local councils and village, town and city mayors" № 676–VIII on September 4, 2015 [WWW resource]. – Available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/676-viii>
10. Lukerya I. "1500-2000 is the optimal number of village councils" / I. Lukerya // Public Radio. – 2015. – March 11 [WWW resource]. – Available at: <http://hromadske-radio.org/terytoriya/ivan-lukerya-1500-2000-ce-optymalna-kilkist-silskyh-rad>
11. A. Tkachuk "Billions spent on ATR will go to development of the whole Ukraine" / A. Tkachuk // Information-analytical resource "Dyaloh.UA" [WWW resource]. – Available at: <http://dialogs.org.ua/ru/dialog/page22-573.html>

Редакція отримала матеріал 21 вересня 2015 р.