

ДОБРОВІЛЬНЕ ОБ'ЄДНАННЯ ГРОМАД: ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА ПРАКТИКА РЕАЛІЗАЦІЇ

Однією із ключових сфер сучасного реформування України є система державного управління та місцевого самоврядування. Після здобуття незалежності Україна успадкувала від радянської системи надмірно централізовану модель управління, яка не забезпечувала ефективного розвитку територіальних громад. Саме тому питання реформування місцевого самоврядування та створення спроможних територіальних громад стало одним із пріоритетних напрямів державної політики. Актуальність зумовлена необхідністю дослідження процесу добровільного об'єднання територіальних громад як складової децентралізації влади в Україні. Реформа місцевого самоврядування, що розпочалася у 2014 році, була спрямована на передачу значної частини повноважень і фінансових ресурсів на місця, створення ефективної системи управління та підвищення якості публічних послуг.

Важливим кроком на шляху реформування стало прийняття Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року “Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні”. Саме цей документ визначив основні напрями децентралізації влади та створення спроможних територіальних громад. Концепція передбачала передачу значної частини повноважень органам місцевого самоврядування, розширення їх фінансової самостійності та забезпечення населення якісними адміністративними й соціальними послугами. У межах етапу реформи були прийняті Закони України “Про співробітництво територіальних громад”. Крім того, наприкінці 2014 року відбулася бюджетна децентралізація, яка суттєво змінила підходи

до фінансування місцевого самоврядування та збільшила доходи місцевих бюджетів.

Основним нормативно-правовим актом, який регулював процес об'єднання територіальних громад, став Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" від 5 лютого 2015 року. Необхідність його прийняття була зумовлена відсутністю чіткої правової процедури об'єднання громад та суперечностями у чинному законодавстві, зокрема у Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні". Закон визначив порядок добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ і міст, а також механізми державної підтримки новостворених громад. У науковій літературі зазначається, що цей закон став важливим етапом реалізації політики децентралізації та формування нової системи місцевого самоврядування в Україні.

Важливе значення для проведення реформи мала також постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 року №214 "Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад". У документі визначалося поняття спроможної громади як такої, що здатна самостійно або через органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту та житлово-комунального господарства. При цьому враховувалися кадрові ресурси, фінансове забезпечення та розвиток інфраструктури.

Реформа добровільного об'єднання громад була безпосередньо пов'язана із процесом децентралізації влади та внесенням змін до Конституції України. Законопроект щодо децентралізації передбачав створення трирівневої системи адміністративно-територіального устрою: громада, район та область. Важливими елементами реформи були передача функцій виконавчої влади органам місцевого самоврядування, розподіл повноважень за принципом субсидіарності та забезпечення громад необхідними фінансовими ресурсами. Головною ідеєю реформи стало створення фінансово

самодостатніх громад, здатних самостійно вирішувати питання місцевого значення.

На початку процесу добровільного об'єднання в Україні існувало понад 11 тисяч сільських, селищних і міських рад. Значна частина з них була неспроможною виконувати власні повноваження через недостатність фінансових ресурсів та кадрового забезпечення. Саме тому реформа передбачала створення приблизно 1500 спроможних громад, які мали забезпечити належний рівень життя населення та якісне надання публічних послуг. У 2015 році практично всі області України долучилися до процесу формування об'єднаних територіальних громад, були затверджені перспективні плани їх створення, а у 159 громадах відбулися перші місцеві вибори.

Одним із прикладів реалізації реформи є Харківська область, досвід якої детально аналізує І. Л. Райнін. Автор зазначає, що Харківська обласна державна адміністрація активно підтримувала процес формування спроможних територіальних громад та здійснювала відповідні організаційно-правові заходи. У червні 2015 року був розроблений Перспективний план формування територіальних громад Харківської області, який передбачав створення 59 спроможних громад замість 459 існуючих місцевих рад. До розробки проєкту були залучені робочі групи, експерти та представники громадськості. Проводилися громадські обговорення, семінари та консультації для представників місцевого самоврядування.

При формуванні перспективного плану враховувалися чисельність населення, обсяг доходів громад, наявність соціальної інфраструктури, транспортне сполучення та відстані між населеними пунктами. Особливу увагу приділяли визначенню адміністративних центрів громад. Методика формування спроможних громад передбачала, що адміністративним центром може бути лише населений пункт із розвиненою економічною та соціальною інфраструктурою, до якого тяжіють інші населені пункти.

Разом із позитивними результатами реформи виникали й певні проблеми. Однією з найбільш актуальних була значна віддаленість окремих сіл від адміністративних центрів громад. Це створювало труднощі у сфері транспортного забезпечення, охорони здоров'я, освіти та надання адміністративних послуг. Особливо гостро стояло питання забезпечення діяльності малочисельних шкіл, дитячих садків і медичних установ у віддалених населених пунктах.

Крім того, науковці звертали увагу на окремі недоліки законодавства про добровільне об'єднання громад. Зокрема, у Законі недостатньо чітко визначені критерії об'єднання громад, поняття якості та доступності публічних послуг, а також порядок проведення громадських обговорень. Не повною мірою враховувалися соціально-демографічні особливості регіонів, структура економіки та історичні чинники розвитку територій. Попри це, реформа добровільного об'єднання громад стала важливим кроком до побудови ефективної системи місцевого самоврядування.

Важливим результатом децентралізації стало суттєве зростання місцевих бюджетів. Унаслідок бюджетної реформи доходи місцевих бюджетів збільшилися більш ніж на 40 відсотків, що дозволило громадам реалізовувати власні проєкти розвитку, ремонтувати дороги, школи, лікарні та покращувати інфраструктуру. Держава також передбачила значні кошти на підтримку програм місцевого самоврядування та розвитку громад.

Отже, добровільне об'єднання територіальних громад стало одним із найважливіших етапів реформи децентралізації в Україні. Прийняття Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" створило правові умови для формування спроможних громад, передачі повноважень на місцевий рівень та підвищення фінансової самостійності територій. Практика реалізації реформи показала як значні переваги, так і певні труднощі, пов'язані з організацією діяльності нових громад та забезпеченням рівного доступу населення до публічних послуг. Незважаючи на окремі недоліки законодавства, децентралізація стала важливим фактором розвитку

місцевого самоврядування, демократизації суспільства та зміцнення конституційного ладу України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ільченко, Юлія Олегівна. "Організаційно-правові основи створення об'єднаних територіальних громад в Україні.", 2022.
2. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Проєкт Закону України від 01.07.2015 № 2217.
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII : станом на 24 трав. 2026 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
4. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Каб. Міністрів України від 08.04.2015 № 214 : станом на 24 трав. 2026 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР : станом на 24 трав. 2026 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
6. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII : станом на 23 трав. 2026 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
7. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р : станом на 23 трав. 2026 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
8. Райнін, І. Л. "Добровільне об'єднання територіальних громад регіону." *Право. ua*, 2016, С.31-34.
9. Чудик Н.О., Мудрак Р.М. Імплементация принципів Європейської хартії місцевого самоврядування у вітчизняну систему місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2013. Випуск 23, том 1. С. 148-151