

ІСТОРИЧНІ НАУКИ

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2020-6-82-4>

УДК 35.071.5(477.41)«2015/2017»

Луцик О.О.

ДВНЗ «Переяслав-Хмельницький державний педагогічний університет імені Григорія Сковороди»

РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ ПРОЦЕСУ УТВОРЕННЯ САМОСТІЙНИХ СПРОМОЖНИХ ГРОМАД: СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ У КИЇВСЬКІЙ ОБЛАСТІ (2015-2017 РР.)

Анотація. Місцеве самоврядування є базою ланкою державного управління. Аналіз дослідження специфіки влади на місцях доводить важливість у розвитку органів муніципальної влади – громадян. Власне, громада є рушієм процесу змін політичної системи і системи самоврядування у його дієвій формі. Передача більш широких повноважень на місця до людей – є однією з характеристик децентралізації влади. Для кожної країни шлях досягнення ефективного місцевого та регіонального самоврядування є індивідуальним, з урахуванням різних історичних, політичних, соціальних, культурних та ін. особливостей. Розподіл повноважень між державним, регіональним та місцевим рівнями влади є необхідною умовою до розвитку та функціонування держави загалом. До особливостей процесу децентралізації влади в Україні на сучасному етапі ми відносимо: створення трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України (регіон, район, громада); об'єднання громад та надання їм широких повноважень, вибори старост до новостворених громад; ліквідація державних адміністрацій та передача їх основних повноважень органам місцевого самоврядування; заснування інституту префекта (представника Президента); реформування освітньої сфери; прозорість, законність місцевої політики і підзвітність місцевої еліти перед громадою. Децентралізація на сьогодні є однією з головних реформ в Україні, реалізація котрої – виважений крок наближення до стандартів народовладдя світової спільноти. У статті проаналізовано перший досвід процесу утворення самостійних спроможних громад в Україні та розглянуто перспективи об'єднання громад у Київській області, яке довело дієвість запущеної у дію адміністративно-територіальної реформи та децентралізації влади, адже сформовані громади – апробація зарубіжного досвіду, залучення і використання партнерських програм (як допомоги у проведенні реформи), оновлення підходів до побудови роботи й специфіки місцевої влади – показники вірного шляху розбудови дієвих громад – джерела влади в Україні. Станом на початок червня 2017 р. Київська область мала найменшу кількість ОТГ (лише 2), хоча ще наприкінці 2015 р. було складено перспективний план області, де зазначалося 45 ОТГ і 22 населені пункти, які ще не визначилися.

Ключові слова: громада, регіон, об'єднана територіальна громада, адміністративно-територіальна реформа, укрупнення.

Lutsyk Oksana

Pereiaslav-Khmelnyskyi Hryhorii Skovoroda State Pedagogical University

REGIONAL ASPECT OF THE PROCESS OF INDEPENDENT COMMUNITY'S CREATION: STATE AND PROSPECTS OF THE KYIV REGION (2015-2017)

Summary. Local self-government is a basic part of public administration. Analysis of the specifics of local government proves the important role of citizens for the development of municipal authorities. In fact, the community is the driving force for the process of changing the political system and self-government is its effective form. The transfer of broader powers to the people is one of the characteristics of the process of decentralization of power. For each country the way to build effective local and regional self-government is unique, taking into account different features: historical, political, social, cultural and others. The division of powers between the national, regional and local levels of government is a necessary condition for the development and stable functioning of the state. Peculiarities of the power decentralization process in Ukraine at the present stage are: creation of a state three-level system of administrative-territorial organization (region, district, community); unification of communities and giving them broad powers, elections of heads of newly created communities; liquidation of state administrations and transfer of their main powers to local self-government bodies; creation of the prefect institute (representative of the President); educational reform; transparency, legitimacy of local policy and accountability of the local elite to voters. Decentralization is one of the most important reforms in actual Ukraine; its implementation is a balanced step towards approaching to the standards of the world community. This article analyzes the first experience of the process of forming independent economically viable communities in Ukraine and considers the prospects of uniting communities in Kyiv region. Already these first results convincingly proved the effectiveness of the initiated administrative-territorial reform with decentralization of power, because the formed communities are approbation on our basis of foreign experience with the use of partnership programs (as assistance in the reforms). Renewing approaches to building the work of local governments are an indicator that building effective communities – sources of power in Ukraine goes the right way. In the beginning of June 2017, the Kyiv region has the lowest number of UTCs (only 2), although at the end of 2015 a long-term plan of the region was drawn up, which indicated 45 UTCs and 22 settlements that have not yet been determined.

Keywords: community, region, united territorial community, administrative-territorial reform, integration.

Постановка проблеми. Недостатнє розуміння суті адміністративної реформи як з боку місцевих депутатів так і з боку простих виборців залишається головною проблемою на шляху процесу децентралізації в Україні. Дотепер не зовсім є ясною подальша доля об'єднаних територіальних громад чи то населених пунктів, що ще не встигли приєднатися до інших громад. У законодавчій базі України зазначено належним чином функціонування місцевого самоврядування на шляху до самостійності регіонів, однак не варто забувати що об'єднання територіальних громад – це похідна реформа від головної реформи децентралізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Джерельною базою роботи є нормативно-правові акти державної влади України [6; 8; 15-16; 18] щодо здійснення посадових функцій державними службовцями та депутатами різних рівнів, а також головної складової утворення та функціонування об'єднаних територіальних громад.

Спеціальними дослідженнями роботи є праці вітчизняних авторів [1–2; 7; 14; 20], та Інтернет-ресурси [3–5; 9–13; 17; 19; 21–22], які розкривають регіональні та місцеві особливості адміністративно-територіальної реформи.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. У даному огляді розглядається специфіка об'єднання територіальних громад у Київській області в умовах реформи децентралізації влади. Ця тема, на наше переконання, не знайшла достатнього висвітлення в наукових публікаціях вітчизняних та зарубіжних дослідників.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є аналіз першого досвіду процесу утворення самостійних спроможних громад в Україні та визначення перспектив об'єднання громад у Київській області.

Виклад основного матеріалу. В Україні розпочалася довгоочікувана реформа місцевого самоврядування та децентралізація влади, яка передбачає передачу більших повноважень і ресурсів на рівень територіальних громад. Важливою складовою та запорукою реалізації цієї реформи є формування спроможних громад, яке відбувається шляхом об'єднання територіальних громад [17, с. 3].

Об'єднані територіальні громади (далі – ОТГ) є найпершим етапом загальної реформи з децентралізації влади і одним із елементів реформи адміністративно-територіального устрою, що є основою для подальшого впровадження реформи. Насправді, основною метою реформи є передача широкого кола повноважень від призначених до обраних органів влади, а одночасно з цим передача їх від рівня центральної влади на рівень максимально наближений до споживача послуг – тобто громадянина та громади. Для того, щоб така передача повноважень була можливою, потрібно створити первинне територіальне об'єднання спроможне виконувати усі покладені на них обов'язки і надавати якісні послуги населенню [5, с. 17–18].

Реформа органів місцевого самоврядування передбачає об'єднання (укрупнення) територіальних громад. Це здійснюється через те, що надмірна частина ресурсів у таких громадах і далі витрача-

тиметься на утримання управлінського апарату, а для реалізації серйозних проектів місцевого розвитку коштів не вистачатиме. І навіть наділення додатковими ресурсами переважною більшістю наявних дрібних територіальних громад, їхньої спроможності не забезпечить. Тому реформа місцевого самоврядування, враховуючи позитивний як європейський, так і власний історичний досвід, передбачає обов'язкове об'єднання (укрупнення) територіальних громад. Відстань від центру громади до її найдалшого населеного пункту має бути такою, щоб у екстрених випадках її не довше ніж за 30 хвилин могли подолати пожежна команда, швидка допомога, поліцейський патруль. Питання визначення меж нових, об'єднаних громад вирішуватиметься органами влади обласного рівня з урахуванням як об'єктивних критеріїв, так і думки громадян. Після консолідації громад села, які не матимуть власних сільрад, будуть представлені в місцевій раді своїми депутатами, а у виконкомі – сільськими старостами (у 2015 р. Асоціація міст Україна розробила Типовий статут територіальної громади та Примірне положення про старосту [20]), які обираються на 5 р. [15, с. 3]. До центрів спроможних громад (тобто ближче до громадян, що живуть поза райцентрами) будуть перенесені з районних центрів місця надання низки важливих послуг – адміністративних, соціальної допомоги через територіальні центри, пожежні, правоохоронні, санітарно-епідеміологічної служби тощо [20, с. 1].

Місцеві державні адміністрації будуть ліквідовані, на їх місці будуть префекти. Їх повноваження передбачають, передусім, контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування з огляду на дотримання Конституції і законів. Префект має право зупинити дію рішення обласної або районної ради якщо воно протирічить Конституції або законодавству, і звертається до суду. Якщо ж ідеться про серйозне порушення Конституції зупиняє таке рішення Президент і звертається до Конституційного суду. Президент також може тимчасово зупинити повноваження органу місцевого самоврядування, а після визнання акту цього органу неконституційним – достроково припинити його повноваження. Така модель влади в регіонах набуде завершеності не раніше, ніж через два роки. Згідно затвердженій Концепції реформування місцевого самоврядування [8], яка складається з трьох напрямків: 1) базовий: формування об'єднаних громад базового рівня адміністративно-територіального устрою України; 2) створення нових районів, які вирішуватимуть лише те, що відноситься до компетенції району: комунальна власність, вторинна медицина, школи-інтернати і т.д. (решта повноважень районів перейде до компетенції об'єднаних громад); 3) заключний, це області. По суті межі областей мінятися не будуть. Області перейменують в регіони. Тобто кількість обласних центрів така ж і залишиться. Змін зазнає лише форма управління [7, с. 2].

Порядок об'єднання територіальних громад має включати наступні етапи: ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад; підготовка, громадське обговорення та схвалення сільськими (селищними, міськими) радами проекту рішення щодо добровільного ОТГ

(випродовж 30 днів); підготовка та затвердження обласною державною адміністрацією (Радою міністрів АР Крим) висновку щодо відповідності проекту рішення Конституції та законам України; прийняття сільськими (селищними, міськими) радами рішення про добровільне ОТГ або про проведення місцевого референдуму щодо підтримки ОТГ; звернення до ЦВК щодо призначення перших виборів депутатів місцевої ради ОТГ та відповідного сільського (селищного, міського голови). Якщо до складу об'єднаної територіальної громади передбачається входження територіальної громади, розташованої на території суміжного району, обласна рада (Верховна Рада АР Крим) звертається з поданням до Верховної Ради України щодо зміни меж відповідних районів у визначеному законом порядку [14, с. 35-36].

Ч. 4 ст. 12 Закону «Про адміністративні послуги» [6] передбачає, що з метою забезпечення належної територіальної доступності адміністративних послуг можуть утворюватися територіальні підрозділи – центр надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП). Закон не регулює порядку прийняття рішень про створення чи організацію діяльності територіальних підрозділів ЦНАП. Тому органи, які утворюють ЦНАП, мають можливість вирішувати це питання на власний розсуд. І тут критеріями можуть бути як кількість мешканців у місті /районі, так і географічні особливості цієї адміністративно-територіальної одиниці, наприклад, протяжність міста або наявність відособлених мікрорайонів [19, с. 6].

За інформації офіційного сайту «Децентралізація влади» станом на початок червня 2017 р. маємо 413 ОТГ, детальніше по областях: Вінницька (24), Волинська (20), Дніпропетровська (34), Донецька (7), Житомирська (32), Закарпатська (5), Запорізька (24), Івано-Франківська (12), Кіровоградська (7), Київська (2), Луганська (4), Львівська (25), Одеська (12), Миколаївська (20), Полтавська (20), Рівненська (19), Сумська (18), Тернопільська (36), Харківська (5), Херсонська (14), Хмельницька (26), Черкаська (10), Чернівецька (18) та Чернігівська (19). Перспективних планів налічується – 692 [13].

Уряд Розпорядженням № 348-р затвердив перелік 208 спроможних ОТГ, у яких відбулися перші вибори депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови у 2016 р. [18], їх перелік є на офіційному сайті «Децентралізація влади» (<http://decentralization.gov.ua/>).

02.06.2017 р. на засіданні Урядового комітету з питань економічної та правової політики, розвитку паливно-енергетичного комплексу, інфраструктури, оборонної та правоохоронної діяльності було схвалено проект постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад» [16]. Проект постанови розроблений Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України на виконання вимог ч. 2 ст. 97 Бюджетного кодексу у зв'язку із необхідністю розподілу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад

у 2017 році в обсязі 1,5 млрд. грн. Проект постанови був погоджений Асоціацією міст України із зауваженнями, які були враховані Мінрегіоном. Зокрема, в 2017 р. кошти субвенції можуть бути використані на розроблення проектної, містобудівної та планувальної документації. Нагадаємо, 22.05.2017 р. Голова Асоціації міст України, Київський міський голова Віталій Кличко та Урядовий уповноважений з прав осіб з інвалідністю Раїса Панасюк підписали Меморандум про співпрацю [10].

Зазначимо фінансових «донорів» місцевого та регіонального розвитку у аспекті проведення дієвої реформи децентралізації та нововведень у адміністративно-територіальній устрій. Програма ЄС/GIZ «Підтримка політики регіонального розвитку України» (фінансові ресурси: 25 млн. € – гранти для регіональних проектів розвитку на період 2014-2017 рр. та 6 млн. € – технічна допомога на період 2013-2016 рр.).

Програма бюджетної підтримки ЄС «Підтримка регіональної політики України» (фінансові ресурси: 55 млн. € – бюджетна підтримка на період 2014-2018 рр.). Мета – надання прямої фінансової підтримки Україні (перерахування траншами коштів до державного бюджету за результатами виконання Україною узгоджених сторонами індикаторів) для реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. [9, с. 7].

Програма ЄС/ПРООН «Місцевий розвиток орієнтований на громаду П», (фінансові ресурси: 23,8 млн. € на період 2014–2017 рр.). Метою є сприяння сталому соціально-економічному розвитку регіонів за рахунок створення умов для підвищення рівня професіоналізму працівників місцевих адміністрацій та сприяння регіональним ініціативам.

Програма ЄС «Програма регіонального та місцевого розвитку» (фінансові ресурси: 138 млн. € на період 2014–2017 рр.). В основу покладено підтримку регіонального розвитку, підхід, орієнтований на громаду. Програма ЄС «Демонстраційні проекти Угоди мерів» (COM-DEP) (фінансові ресурси: 14,2 млн. € на період 2014-2018 рр.). Метою даної програми є належне супроводження професійної командою підтримки впровадження проектів у відібраних містах у рамках представлених ними планів дій. На основі дветапного конкурсу Єврокомісією було відібрано 19 проектів-переможців (11 з них – в Україні, по 3 в Молдові та Білорусі, по 1 у Вірменії і Грузії) [9, с. 8].

Інструмент ЄС зі сприяння стабільності і миру: підтримка підсиленню місцевого управління на підконтрольних територіях Донецької та Луганської областей (фінансові ресурси: до 10 млн. € на період 2016–2017 рр.). Щодо багатоструктурної програми – Європейський інструмент сусідства та партнерства: територіальне співробітництво (фінансові ресурси: 12,5 млн. € на період 2015–2017 рр.). Ця програм включає чотири програми територіального співробітництва, з яких у двох можлива участь України: Білорусь-Україна (Чернівецька, Одеська та Вінницька області) та Молдова-Україна (Волинська, Рівненська, Житомирська, Київська та Чернігівська області) [9, с. 10]. Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні (PULSE) (період:

2015–2020 рр.). Метою проекту є зміцнення місцевого самоврядування, поглиблення демократії, покращення умов для розвитку територіальних громад та забезпечення стабільності [9, с. 11].

Проект міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст» (Проект ПРО-МІС) (тривалість: з квітня 2015 р. по грудень 2020 р.) впроваджується Федерацією канадських муніципалітетів за фінансової підтримки Уряду Канади. Партнери Проекту: Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України; Міністерство економічного розвитку і торгівлі України; Асоціація міст України; обласні ради та обласні державні адміністрації чотирьох визначених областей (Вінницька, Запорізька, Івано-Франківська, Полтавська області); 16 обраних міст-партнерів, безпосередньо або через утворені партнерські об'єднання [9, с. 12]. Проект Академії Фольке Бернадотта «Місцеве самоврядування та верховенство права в Україні» (період: 2014-2017 рр.). Цілі, місії, завдання: підтримка зміцнення та інтеграції принципів верховенства права в сфері надання публічних послуг органами місцевого самоврядування в Україні через: посилення спроможності ОМС щодо надання послуг у відповідності до принципів верховенства права [9, с. 13].

За 2016 р. місцеві бюджети отримали з державного бюджету базову дотацію у сумі 4,7 млрд. грн., освітню субвенцію – 44,5 млрд. грн., медичну субвенцію 44,4 млрд. грн., субвенцію на формування інфраструктури ОТГ – 1 млрд. грн. [21, с. 3]. Як відомо, у 2015 р. 794 сільських, селищних, міських рад, до складу яких увійшло 2015 населених пунктів, добровільно об'єдналися у 159 територіальних громад. У 2016 р. ще 946 сільських, селищних, міських рад об'єдналися у 208 громад. Всі ОТГ отримали відповідні ресурси та видаткові повноваження та вийшли на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом [21, с. 4].

ОТГ наділяються додатковими повноваженнями та відповідними фінансовими ресурсами (як міста обласного значення), в яких залишається: ПДФО (60 %), 100 % податку на майно (нерухомість, земля, транспорт), 100 % єдиного податку, 100 % акцизного податку з роздрібною продукцією (тютюн, алкоголь, нафтопродукти), 100 % податку на прибуток установ комунальної власності ОТГ, 100 % платежів за надання адміністративних послуг, 25 % екологічного податку та інші збори та платежі, міжбюджетні трансферти (дотації, субвенції) та надходження в рамках програм і допомоги [21, с. 4]. Завдяки проведеній фінансової децентралізації власні надходження бюджетів ОТГ зросли більше ніж у 3 рази (на 2,3 млрд. грн.) порівняно із 2015 р. (з 1 млрд. грн. до 3,3 млрд. грн.). Об'єднання громад дозволило збільшити власні доходи ОТГ на 1 жителя відповідної території. Середній показник із розрахунку на 1 жителя громади збільшився із 700 грн. до 2 345 грн. (+ 1645 грн.) [21, с. 5].

Державна підтримка місцевого та регіонального розвитку. Одним із головних механізмів реалізації державної регіональної політики є Державний фонд регіонального розвитку (далі – ДФРР), кошти якого спрямовані на виконання інвестиційних програм і проектів ре-

гіонального розвитку, які відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку, стратегії розвитку регіонів та у планах їх реалізації. На 2017 р. передбачена державна підтримка: 3,5 млрд. грн. (з ДФРР), 1,5 млрд. грн. – субвенція на розвиток інфраструктури ОТГ, 4 млрд. грн. – субвенція на соціально-економічний розвиток територій [21, с. 7].

Одним із стереотипів, що часто зустрічається в дискусіях про реформу з децентралізації влади, є те, що малі поселення, бідніші села опиняться в гірших умовах після об'єднання з містами чи багатшими селами, нібито через те, що їх інтереси не будуть враховані при прийнятті рішень. Проте в реальності поселення, що знаходяться біля великих міст, давно уже становлять єдину органічну цілісність з цими містами [4, с. 4–5].

Децентралізація влади та створення ОТГ на Київщині проходить найпасивніше. Якщо по всій Україні за два роки дії реформи утворено 413 об'єднаних громад (в окремих областях є по 20-30), то в нашій області усього дві: Калитянська (Броварський район) та Пісківська (Боряданський район). Регіональний консультант з комунікацій Асоціації міст України (далі – АМУ) Тетяна Ревенко вважає, що ці об'єднання відбулися тільки завдяки наполегливості та особистим «пробивним» якостям і зв'язкам очільників цих громад. Адже Київська облдержадміністрація досі не має чіткої позиції на підтримку децентралізації. Обласна влада не те що не сприяє цьому процесу, а й зволікає з виконанням своїх обов'язків: розробка і погодження у Кабміні Перспективного плану розвитку території. Таким чином навіть гальмує вихід у незалежне господарювання міста та селища Київщини. У поданому КОДА наприкінці 2015 р. на затвердження уряду плані значилося 45 ОТГ і 22 населені пункти, які не визначилися. З того Кабмін затвердив лише 29 ОТГ, що відповідають вимогам, а план повернув на доопрацювання. У квітні 2017 р. уряд повторно розглядав перспективний план Київщини, але в ньому суттєвих змін не відбулося, тобто столична область так і не направила цілісного перспективного плану, який охоплює всю територію області. «Білою плямою» в ньому залишився Переяслав-Хмельницький район і жоден з варіантів ОТГ не був представлений на затвердження уряду в перспективному плані Київщини [1].

На Переяславщині буде утворено чотири громади: 1) Циблівська громада – села Циблі, Хоцьки, Світанок, Тарасівка, Улянівка, Пологи-Яненки, Пологи-Вергуни, Пологи-Чобітьки, Лецьки, Вінинці, Виповзки, Мала Каратуль; 2) Ташанська громада – села Ташань, Горбані, Чопилки, Шевченкове, Положаї, Дениси, Помоклі, Плужники, Добраничівка, Капустинці, Фарбоване (останні 4 села – з Яготинського району); 3) Студениківська громада – села Студеники, Козлів, Переяславське, Сомкова Долина, Соснівка, Соснова; 4) Переяславська громада – місто Переяслав-Хмельницький, села Стів'яги, Кавказ, Гречаники, Веселе, Дівички, Ковалин, Єрківці, Дем'янці, Харківці, Мазінки, Гайшин, Гланишів, Довга Гребля, Вовчків, Пристроми, Заостровське, Строкова, Велика Каратуль, Мар'янівка, Плєскачі [12].

Під час «Години запитань до уряду» у Верховній Раді (19.05.2017 р.) Прем'єр-міністр України Володимир Гройсман доручив Віце-прем'єр-міністру – Міністру регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ Геннадію Зубку вирішити питання щодо можливого штучного стримування об'єднання територіальних громад на Київщині. Під час семінару-наради для регіональних консультантів Асоціації міст України (далі – АМУ) та представників ЗМІ «Три роки децентралізації: підсумки, успіхи та перспективи об'єднання громад» 22.05.2017 р. Геннадій Зубко пообіцяв провести таку нараду. У свою чергу Асоціація міст України попередньо зверталася до нього з такою пропозицією та до голови Київської облдержадміністрації Олександра Горгана щодо інтенсифікації процесу об'єднання територіальних громад на Київщині. За словами виконавчого директора АМУ Олександра Слобожана, виходячи з того, що це є пристойний регіон, сформовано більше 40 проектів перспективного плану формування територій громад, але вони не можуть знайти компроміс щодо конфігурації об'єднання. Значною мірою стримує цей процес перспективний план формування територій громад Київської області, який не охоплює територію всієї області та потребує актуалізації [17].

Про об'єднання територіальних громад Переяславщини як складову адміністративної реформи з децентралізації влади в Україні вже давно пора не просто говорити, а активно діяти. В цьому переконаний Горбанівський сільський голова Василь Вовчанівський. Свій варіант створення ОТГ на базі Ташанської сільської ради він уперше запропонував колегам під час наради на цю тему, яку провів голова райради Петро Качкалда ще 12.04.2016 р. Через десять днів Василь Вовчанівський про таке об'єднання радився з земляками на сході громади своєї сільської ради (входять села Горбані та Чопилки). Селяни підтримали ініціативу і проголосували за надання дозволу Горбанівській сільській раді направити письмову пропозицію до Ташанської громади щодо об'єднання [11].

21.07.2016 р. відбулася позачергова 19 сесія Переяслав-Хмельницької міської ради. Найважливішим із питань порядку денного них було, безумовно, ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад міста й району [3]. У 20-х числах липня 2016 р. «пройшли» громадські слухання щодо ОТГ. Однак через призначення години зібрання (на 15:00, 17:00) громада була відсутня, іздили по пунктах зібрання представники Переяслав-Хмельницької ради і частина депутатів. Над створенням Студениківської ОТГ на Київщині працюють сільські голови Козлова, Переяславського, Сомкової Долини в Переяслав-Хмельницькому районі, котрі прийняли письмову пропозицію Студениківської сільської ради про добровільне об'єднання і на сесіях сільських рад ухвалили відповідні рішення [22].

Список літератури:

1. Батрак В. Київська область має найменше об'єднаних громад, бо цьому противиться влада. *Вісник Переяславщини*. URL: <http://visnik-press.com.ua/> (дата звернення: 23.06.2020).
2. Батрак В. Сергій Міщенко: «Об'єднання сіл із Переяславом в єдину громаду не має перспектив». *Вісник Переяславщини*. URL: <http://visnik-press.com.ua/> (дата звернення: 25.06.2020)
3. Депутати Переяслава не підтримали об'єднання міста й району. URL: <http://perejaslav.org.ua/> (дата звернення: 24.06.2020).

З метою зустрічі з першопрохідців децентралізації на Переяславщині 23.03.2017 р. приїхав до села Циблі Володимир Удовиченко (регіональний консультант з питань децентралізації, голова депутатської комісії з питань місцевого самоврядування Київської облради). До Цибель прибули також консультанти проекту «Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні» Тетяна Ревенко і Тетяна Овчаренко. У цій зустрічі взяли участь сільські голови та представники громад, які об'єднуються в одну: Циблівської, Лецьківської (із селами Пологи-Чобітьки та Вінинці), Полого-Яненківської, Світанківської та Хоцьківської сільських рад. Попередньо приєднатися до них запрошували і Виповзьку, Малокаратульську, Улянівську та Полого-Вергунівську сільські ради, але там люди ще не визначилися. І саме таке зволікання гальмувало узаконення ОТГ в меншому від задуманого варіанту форматі. Ухвалення закону № 4772 щодо добровільного приєднання територіальних громад розблокував цей процес, спротививши процедуру [2].

Висновки і пропозиції. Отже, чисельні приклади успішного створення об'єднаних територіальних громад в цілому свідчать про актуальність та дієвість запущеної у дію реформи децентралізації державної влади в Україні. Не зважаючи на певні труднощі, пов'язані з чинниками як об'єктивного так і суб'єктивного характеру (недоліки та недосконалість законодавчої та нормативної бази, інертність у реалізації реформ з боку державних адміністрацій, необізнаність і несамостійність депутатів місцевих рад та низька активність виборців), процес створення об'єднаних територіальних громад в Україні набрав обертів та набув незворотного характеру. Позитивну роль відіграв успішний досвід територіально-адміністративної реформи наших західних сусідів, використання партнерських програм з якими значно зекономило час.

Разом з тим, показники реформи в Київській області свідчать про неповну готовність громадян жити в умовах нових реалій. Сформовано лише 413 ОТГ із запланованих 1500, мешканці тисяч населених пунктів не можуть скористатися своїм законним правом жити і діяти в об'єднанні оптимальної для них форми та виду. Така відстороненість від громадського, а в решті решт і державного життя шкодить позитивному іміджу регіону, гальмує інші тісно пов'язані реформи як то реформи освіти, системи охорони здоров'я, відновлення інфраструктури, прозорості та контролю за місцевим бюджетом. При усіх тих складнощах, що супроводжують реформу, можна впевнено заявити, що процес переносу центру активного соціальнополітичного та економічного життя на місця набув незворотного характеру, і народ, у вигляді об'єднаної територіальної громади стає джерелом дійсної влади в Україні.

4. Децентралізація: у питаннях та відповідях. *Український інститут міжнародної освіти*. Київ, 2016. 19 с.
5. Децентралізація влади: рік реформ, зміст, ризики, можливості та роль громадянського суспільства. *Хмельницький Об'єднаний офіс реформ*. URL: <http://www.adm-km.gov.ua/> (дата звернення: 26.06.2020).
6. Закон України «Про адміністративні послуги». *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 32. Ст. 409.
7. Ковбасюк Ю.В., Ващенко К.О., Толкованов В.В. та ін. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. Київ : НАДУ, 2014. 128 с.
8. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні розпорядженням Кабінетом Міністрів України від 1.04.2014 № 333-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/> (дата звернення: 23.06.2020).
9. Можливості для розвитку: громад довідник міжнародних проєктів і програм у сфері децентралізації та регіональної політики, що реалізуються в Україні. *Асоціація міст України*. Київ, 2016. 20 с.
10. На засіданні Урядового комітету були розглянуті важливі питання розвитку інфраструктури ОТГ. URL: <https://www.auc.org.ua/> (дата звернення: 24.06.2020).
11. На Київщині ініціюють створення Ташанської об'єднаної громади. *Вісник Переяславицини*. URL: <http://visnik-press.com.ua/> (дата звернення: 25.06.2020).
12. На Переяславіччині буде утворено чотири нові громади. *Вісник Переяславицини*. URL: <http://visnik-press.com.ua/> (дата звернення: 27.06.2020).
13. Об'єднання громад. URL: <http://decentralization.gov.ua/> (дата звернення: 26.06.2020).
14. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Львів : Літопис, 2002. 196 с.
15. План дій Уряду «Відновлення України». Київ, 2015. 17 с.
16. Постанова «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад» від 16.03.2016 № 200. *Кабінет міністрів України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/> (дата звернення: 27.06.2020).
17. Прем'єр-міністр заявив про можливе штучне стримування об'єднання громад на Київщині. URL: <http://visnik-press.com.ua/> (дата звернення: 22.06.2020).
18. Розпорядження «Про затвердження переліку спроможних об'єднаних територіальних громад, у яких відбулися перші вибори депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови у 2016 році» від 24.05.2017 № 348-р. *Кабінет Міністрів України*. URL: <http://www.kmu.gov.ua/> (дата звернення: 25.06.2020).
19. Типовий статут територіальної громади. Примірне положення про старосту : практичний посібник з питань організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. *Асоціація міст України*. Модуль 1. Київ, 2015. 68 с.
20. Ткачук А. Децентралізація влади: від потреби до реалізації : робочий зошит. Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2013. 116 с.
21. Фінансова децентралізація в Україні: перший етап успіхів. *Кабінет Міністрів України. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України*. 21 березня 2017. С. 1–8.
22. Чотири села готуються для створення Студениківської громади. *Вісник Переяславицини*. URL: <http://visnik-press.com.ua/> (дата звернення: 24.06.2020).

References:

1. Batrak, V. Kyivska oblast maie naimenshe ob'iednanykh hromad, bo tsumu protyvytsia vlada [Kyiv region has the least number of united communities because the government opposes it]. *Visnyk Pereiaslavshchyny*. URL: <http://visnik-press.com.ua/> (accessed: 23.06.2020).
2. Batrak, V. Serhii Mishchenko: «Ob'iednannia sil iz Pereiaslavom v yedynu hromadu ne maie perspektyv» [There are no prospects for uniting the villages with Pereiaslav into a single community]. *Visnyk Pereiaslavshchyny*. URL: <http://visnik-press.com.ua/> (accessed: 25.06.2020).
3. Deputaty Pereiaslava ne pidtrymaly ob'iednannia mista y raionu [Deputies of Pereiaslav did not support the unification of the city and the district]. URL: <http://pereiaslav.org.ua/> (accessed: 24.06.2020).
4. Detsentralizatsiia: u pytanniakh ta vidpoviadiakh (2016). [Decentralization: in questions and answers]. *Ukrainskyi instytut mizhnarodnoi osvity*. Kyiv, 19 p.
5. Detsentralizatsiia vlady: rik reform, zmist, ryzky, mozhlyvosti ta rol hromadianskoho suspilstva [Decentralization of power: year of reforms, content, risks, opportunities and role of civil society]. *Khmelnyskyi Ofis reform*. URL: <http://www.adm-km.gov.ua/> (data zvernennia: 26.06.2020).
6. Zakon Ukrainy «Pro administratyvni posluhy» (2013). [Law of Ukraine “On Administrative Services”]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady*, vol. 32, p. 409.
7. Kovbasiuk, Yu.V., Vashchenko, K.O., & Tolkovanov V.V. ta in. (2014). Mistseve samovriaduvannia v Ukraini: suchasnyi stan ta osnovni napriamy modernizatsii: nauk. dop. [Local self-government in Ukraine: current state and main directions of modernization: science. ext.]. Kyiv: NADU, 128 p.
8. Kontseptsiiia reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini rozporiadzhenniam Kabinetom Ministriv Ukrainy vid 1.04.2014 № 333-r [The concept of reforming local self-government and territorial organization of state power in Ukraine by the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 1, 2014 № 333-r]. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/> (accessed: 23.06.2020).
9. Mozhlyvosti dlia rozvytku: hromad dovidnyk mizhnarodnykh proektiv i prohram u sferi detsentralizatsii ta rehionalnoi polityky, shcho realizuiutsia v Ukraini (2016). [Opportunities for development: communities directory of international projects and programs in the field of decentralization and regional policy implemented in Ukraine]. *Asotsiatsiia mist Ukrainy*. Kyiv, 20 p.
10. Na zasidanni Uriadovoho komitetu byly rozghlianuti vazhlyvi pytannia rozvytku infrastruktury OTH [Important issues of united territorial communities infrastructure development were considered at the meeting of the Government Committee]. URL: <https://www.auc.org.ua/> (accessed: 24.06.2020).
11. Na Kyivshchyni initsiiuut stvorennia Tashanskoi ob'iednanoi hromady [The creation of the Tashan united community is being initiated in the Kyiv region]. *Visnyk Pereiaslavshchyny*. URL: <http://visnik-press.com.ua/> (accessed: 25.06.2020).
12. Na Pereiaslavshchyni bude utvoreno chotyry novi hromady [Four new communities will be formed in Pereiaslav region]. *Visnyk Pereiaslavshchyny*. URL: <http://visnik-press.com.ua/> (accessed: 27.06.2020).

13. Ob'iednannia hromad [Association of communities]. URL: <http://decentralization.gov.ua/> (accessed: 26.06.2020).
14. Paneiko, Yu. (2002). *Teoretychni osnovy samovriaduvannia* [Theoretical foundations of self-government]. Lviv: Litopys.
15. Plan dii Uriadu «Vidnovlennia Ukrainy» (2015). [Government Action Plan “Reconstruction of Ukraine”]. Kyiv.
16. Postanova «Deiaki pytannia nadannia subventsii z derzhavnoho biudzhetu mistsevym biudzheta na formuvannia infrastruktury ob'iednanykh terytorialnykh hromad» vid 16.03.2016 № 200 [Resolution “Some issues of providing a subvention from the state budget to local budgets for the formation of the infrastructure of united territorial communities” from 16.03.2016 № 200]. *Kabinet Ministriv Ukrainy*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/> (accessed: 27.06.2020).
17. Prem'ier-ministr zaiavyv pro mozhyve shtuchne strymuvannia ob'iednannia hromad na Kyivshchyni [The Prime Minister stated about the possible artificial deterrence of community unification in Kyiv region]. URL: <http://visnik-press.com.ua/> (accessed: 22.06.2020).
18. Rozporiadzhennia «Pro zatverdzhennia pereliku spromozhnykh ob'iednanykh terytorialnykh hromad, u yakykh vidbulysia pershi vybory deputativ silskoi, selyshchnoi, miskoi rady ta vidpovidnoho silskoho, selyshchnoho, miskoho holovy u 2016 rotsi» vid 24.05.2017 № 348-r. [Order “On approval of the list of able-bodied united territorial communities in which the first elections of deputies of the village, settlement, city council and the relevant village, settlement, city mayor in 2016” of 24.05.2017 № 348-r]. *Kabinet Ministriv Ukrainy*. URL: <http://www.kmu.gov.ua/> (accessed: 25.06.2020).
19. Typovyi statut terytorialnoi hromady. Prymirne polozhennia pro starostu: praktychnyi posibnyk z pytan orhanizatsii roboty orhaniv mistsevoho samovriaduvannia ob'iednanykh terytorialnykh hromad (2015). [Typical charter of a territorial community. Exemplary position on the headman: a practical guide to the organization of the work of local governments of the united territorial communities]. *Asotsiatsiia mist Ukrainy*. Modul 1. Kyiv.
20. Finansova detsentralizatsiia v Ukraini: pershyi etap uspikhiv. Kabinet Ministriv Ukrainy (21 bereznia, 2017) [Financial decentralization in Ukraine: the first stage of success]. *Ministerstvo rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva Ukrainy*.
21. Tkachuk, A. (2013). *Detsentralizatsiia vlady: vid potreby do realizatsii: robochy zoshyt* [Decentralization of power: from need to implementation: workbook]. Kyiv: IKTs «Lehalnyi status».
22. Chotyry sela hotuiutsia dlia stvorennia Studenykivskoi hromady [Four villages are preparing to create the Studenyk community]. *Visnyk Pereiaslavshchyny*. URL: <http://visnik-press.com.ua/> (accessed: 24.06.2020).