

**АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ УТВОРЕННЯ
ДОБРОВІЛЬНОГО ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД****ADMINISTRATIVE PROCEDURES FOR THE FORMATION
OF A VOLUNTARY ASSOCIATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES**

Попри сформовану конституційно-правову базу та ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування, тривалий час розвиток муніципальної влади в Україні був обмежений лише великими містами. Основною перешкодою для менших територіальних громад стала їхня надмірна подрібненість та фінансова неспроможність виконувати покладені на них функції. Одним із ключових інструментів подолання цих кризових явищ стала децентралізація, зокрема через механізм створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Тож метою цього дослідження є вивчення адміністративних процедур утворення добровільного об'єднання територіальних громад. Визначено, що етап ініціювання як частина адміністративної процедури утворення добровільного об'єднання територіальних громад в Україні є початковим кроком у процесі добровільного об'єднання. Одним із етапів адміністративної процедури утворення добровільного об'єднання територіальних громад є також схвалення та прийняття рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад. Фінальний етап утворення об'єднаної територіальної громади у рамках адміністративної процедури добровільного об'єднання територіальних громад в Україні можна охарактеризувати як важливий та комплексний етап, що включає в себе кілька ключових аспектів: 1) прийняття рішення всіма радами, що беруть участь у процесі об'єднання, що визначає початок утворення ОТГ; 2) правонаступництво (передача майна, прав та обов'язків територіальних громад до ОТГ); 3) структурні зміни (новий склад виконавчого комітету, повноваження голови ОТГ); 4) інтеграція земельних та фінансових ресурсів. Зроблено висновок, що адміністративні процедури утворення добровільного об'єднання територіальних громад в Україні – це публічний процес, що на основі регламентаційного планування та з врахуванням специфіки кожної громади, включає декілька законодавчо визначених етапів ініціації, підготовки, схвалення та фінального формування об'єднаних територіальних громад, з метою забезпечення децентралізації влади шляхом формування ефективних, самостійних, взаємодіючих та відповідальних громад.

Ключові слова: адміністративні процедури, добровільне об'єднання територіальних громад, децентралізація, початковий етап, фінальний етап.

Despite the established constitutional and legal framework and the ratification of the European Charter of Local Self-Government, for a long time the development of municipal government in Ukraine was limited to large cities. The main obstacle for smaller territorial communities was their excessive fragmentation and financial inability to perform the functions assigned to them. Decentralization has become one of the key tools for overcoming these challenges, particularly through the mechanism of creating amalgamated territorial communities (ATCs). Therefore, the aim of this study is to examine the administrative procedures for forming a voluntary amalgamation of territorial communities. It has been determined that the initiation stage, as part of the



administrative procedure for forming a voluntary association of territorial communities in Ukraine, is the first step in the process of voluntary association. Another stage of the administrative procedure for forming a voluntary association of territorial communities is the approval and adoption of a decision regarding the voluntary association of territorial communities. The final stage of forming a united territorial community within the administrative procedure for the voluntary amalgamation of territorial communities in Ukraine can be characterized as an important and comprehensive stage that includes several key aspects: 1) the adoption of a decision by all councils participating in the amalgamation process, which marks the beginning of the formation of the UTC; 2) legal succession (the transfer of property, rights, and obligations from the territorial communities to the ATC); 3) structural changes (the new composition of the executive committee, the powers of the ATC chairperson); 4) the integration of land and financial resources. It is concluded that the administrative procedures for the formation of voluntary associations of territorial communities in Ukraine constitute a public process which, based on regulatory planning and taking into account the specific characteristics of each community, includes several legally defined stages of initiation, preparation, approval, and final formation of amalgamated territorial communities, with the aim of ensuring the decentralization of power through the formation of effective, independent, collaborative, and accountable communities.

Key words: *administrative procedures, voluntary association of territorial communities, decentralization, initial stage, final stage.*

Вступ. Попри сформовану конституційно-правову базу та ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування, тривалий час розвиток муніципальної влади в Україні був обмежений лише великими містами. Основною перешкодою для менших територіальних громад стала їхня надмірна подрібненість та фінансова неспроможність виконувати покладені на них функції.

Одним із ключових інструментів подолання цих кризових явищ стала децентралізація, зокрема через механізм створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Хоча необхідний нормативно-правовий пакет для реалізації реформи вже сформовано, темпи її впровадження залишаються помірними. Головним стримувальним фактором є дефіцит інформаційної взаємодії: низький рівень обізнаності населення та іноді пасивність місцевих керівників щодо переваг реформи гальмують трансформаційні процеси на місцях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання організації діяльності територіальних громад в Україні вивчали в своїх роботах низка науковців, серед яких: А. Гусь, В. Давидова, О. Лагода, Ю. Марущин, Р. Панчишин, О. Проніна, Т. Сахно, Ю. Фетько, Н. Якимчук та інші.

Метою цього дослідження є вивчення адміністративних процедур утворення добровільного об'єднання територіальних громад.

Виклад основного матеріалу. Курс на здійснення реформи децентралізації влади поставив на порядок денний завдання вибору оптимальної моделі місцевого самоврядування та процедури формування органів самоврядування, створення механізмів децентралізації влади, забезпечення принципу субсидіарності та надання інститутам громадянського суспільства можливості брати участь у роботі органів місцевого самоврядування. Результатами реформи стали: а) надання органам місцевого самоврядування більшого обсягу прав у розпорядженні наявними ресурсами; б) посилення їх зацікавленості у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів та пошуку додаткових джерел наповнення останніх; в) зміцнення матеріальної та фінансової основи населених пунктів; г) поява нових осередків активізації господарської діяльності тощо. Внаслідок цих нововведень територіальні громади отримали можливість підвищити якість надання публічних послуг населенню, реалізовувати соціальні та інфраструктурні проекти, створювати умови для залучення інвестицій та розвитку місцевого бізнесу, розробляти та реалізовувати програми місцевого розвитку тощо [1; 28, с. 23–24].

Офіційно, Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» нормативно закріпив порядок добровільного об'єднання територіальних громад [2].

Отже, децентралізація влади в Україні стала незворотнім процесом, який має значний вплив на розвиток країни. Українська модель децентралізації має ряд унікальних особливостей, таких як добровільний характер об'єднання громад, широкі повноваження ОТГ, фінансова підтримка з боку держави, залучення громадян до процесу прийняття рішень. Разом з позитивними тенденціями децентралізації в Україні, одними з важливих проблем є ризик несправедливого

розподілу ресурсів між ОТГ, недосконалість законодавства, та практична необхідність підвищення кваліфікації кадрів в ОТГ.

Процес створення об'єднаних територіальних громад відбувається на рівні регіональної системи управління в межах реформи місцевого самоврядування. Розділ II Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначає порядок добровільного об'єднання територіальних громад. Згідно законодавства, ініціаторами добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст можуть бути: 1) сільський, селищний, міський голова; 2) не менш як третина депутатів від загального складу сільської, селищної, міської ради; 3) члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи; 4) органи самоорганізації населення відповідної території (за умови представлення ними інтересів не менш як третини членів відповідної територіальної громади). Пропозиція щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад повинна, зокрема, містити: 1) перелік територіальних громад, що об'єднуються, із зазначенням відповідних населених пунктів; 2) визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади та її найменування. Сільський, селищний, міський голова забезпечує вивчення пропозиції щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад та її громадське обговорення, яке проводиться протягом 30 днів з дня надходження такої пропозиції. Після завершення громадського обговорення пропозиція подається до відповідної ради на наступну сесію для прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представника (представників) до спільної робочої групи. Порядок проведення громадського обговорення визначається сільською, селищною, міською радою [2].

Отже, етап ініціювання як частина адміністративної процедури утворення добровільного об'єднання територіальних громад в Україні є початковим кроком у процесі добровільного об'єднання, та включає:

1) суб'єктів ініціювання (сільський, селищний, міський голова, депутати місцевої ради, члени територіальної громади, органи самоорганізації населення);

2) зміст пропозиції щодо ініціювання (перелік територіальних громад, що об'єднуються, визначення адміністративного центру об'єднаної громади);

3) громадське обговорення (є обов'язковим, та проводиться протягом 30 днів з дня надходження пропозиції у різних формах – збори громадян, громадські слухання, опитування тощо).

Якщо ініціювання було охарактеризовано вище, слід розкрити наступні етапи утворення добровільного об'єднання територіальних громад. Згідно законодавства, сільський, селищний, міський голова після прийняття відповідною радою рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад надсилає пропозицію про таке об'єднання сільському, селищному, міському голові суміжної територіальної громади. Сільський, селищний, міський голова суміжної територіальної громади забезпечує вивчення пропозиції щодо добровільного об'єднання територіальних громад та її громадське обговорення, яке проводиться протягом 30 днів з дня надходження такої пропозиції. Після завершення громадського обговорення пропозиція подається до відповідної ради на наступну сесію для прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представника (представників) до спільної робочої групи або про відмову в наданні згоди. У разі прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад сільський, селищний, міський голова, який ініціював об'єднання, приймає рішення про утворення спільної робочої групи з підготовки проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад та інформує про це Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, відповідні обласну раду, обласну державну адміністрацію. Спільна робоча група формується з однакової кількості представників від кожної територіальної громади, що об'єднується. Утворення спільної робочої групи є початком процедури добровільного об'єднання територіальних громад. Спільна робоча група готує проекти відповідних рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад [2].

Проекти рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад повинні, зокрема, містити: 1) перелік територіальних громад, що об'єднуються, із зазначенням відповідних населених пунктів; 2) визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади та її найменування; 3) план організаційних заходів щодо добровільного об'єднання територіальних громад [2].

Далі сільські, селищні, міські голови забезпечують протягом 60 днів проведення обов'язкового громадського обговорення (громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій з громадськістю) підготовлених спільною робочою групою проектів рішень щодо добровільного

об'єднання територіальних громад, за результатами якого сільські, селищні, міські голови вносять питання про його схвалення на розгляд сільських, селищних, міських рад [2].

Отже, проміжним етапом адміністративної процедури утворення добровільного об'єднання територіальних громад є підготовка проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад, який включає наступні етапи:

- 1) надсилання пропозиції про об'єднання суміжній громаді;
- 2) громадське обговорення пропозиції про об'єднання суміжною громадою (протягом 30 днів);
- 3) прийняття рішення суміжною громадою про надання згоди на добровільне об'єднання;
- 4) утворення спільної робочої групи з об'єднання територіальних громад з інформуванням відповідного органу виконавчої влади;
- 5) формування спільною робочою групою проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад;
- 6) громадське обговорення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад (протягом 60 днів).

Територіальна громада в Україні не є адміністративно-територіальною одиницею. Населені пункти перебувають у межах юрисдикції територіальних громад. Громади обирають власні представницькі органи – сільські, селищні, міські ради, які мають повноваження в межах населених пунктів та за межами (в адміністративних межах цих рад). Це пов'язано з тим, що раніше міська, селищна, сільська рада вважалась самостійною адміністративно-територіальною одиницею. З ухваленням Конституції України її виключили з адміністративно-територіального поділу, однак практика дії повноважень рад за межами населених пунктів збереглась, що призводить до конфліктів та свідчить про неякісне правове регулювання цих правових відносин [3, с. 47–55].

Питання про схвалення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад розглядається сільськими, селищними, міськими радами протягом 30 днів з дня його внесення на їх розгляд та з врахуванням результатів громадського обговорення. Схвалені сільськими, селищними, міськими радами проекти рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад у п'ятиденний строк подаються Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній державній адміністрації для надання висновку щодо відповідності цього проекту Конституції та законам України. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна державна адміністрація протягом 10 робочих днів з дня отримання проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад готує відповідний висновок, що затверджується постановою Ради міністрів Автономної Республіки Крим, розпорядженням голови обласної державної адміністрації. У разі відповідності проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад Конституції та законам України сільські, селищні, міські ради приймають рішення про добровільне об'єднання територіальних громад або про проведення місцевого референдуму щодо підтримки об'єднання територіальних громад. У разі встановлення невідповідності проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад Конституції та законам України Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна державна адміністрація повертає його на доопрацювання у порядку, встановленому законом. У разі прийняття сільськими, селищними, міськими радами рішень про добровільне об'єднання територіальних громад, а також у разі підтримки добровільного об'єднання територіальних громад на місцевому референдумі сільський, селищний, міський голова територіальної громади, в якій ініційовано питання про добровільне об'єднання територіальних громад, звертається до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної державної адміністрації з пропозицією звернутися до Центральної виборчої комісії для прийняття нею рішення про призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови в установленому законом порядку. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна державна адміністрація протягом 10 робочих днів з дня отримання рішень про добровільне об'єднання територіальних громад у разі їх відповідності висновку звертається до Центральної виборчої комісії для прийняття нею рішення про призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови в установленому законом порядку. Про таке звернення Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна державна адміністрація одночасно інформує Верховну Раду України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим, відповідні обласні ради, відповідні ради, що прийняли рішення про добровільне об'єднання територіальних громад. Якщо до складу об'єднаної територіальної громади увійшла територіальна громада (територіальні громади), розташована на території суміжного району, розширенню підлягають межі району,

на території якого розташований адміністративний центр утвореної об'єднаної територіальної громади. У такому разі проект землеустрою щодо встановлення (зміни) меж району розробляється відповідно до постанови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, розпорядження голови обласної державної адміністрації. Утворення об'єднаної територіальної громади, до складу якої увійшли територіальна громада міста республіканського Автономної Республіки Крим або обласного значення і територіальна громада (територіальні громади) села, селища, іншого міста суміжного району, зміни меж районів не потребує [2].

Отже, одним із етапів адміністративної процедури утворення добровільного об'єднання територіальних громад є схвалення та прийняття рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад, який включає наступні етапи:

- 1) розгляд питання про схвалення проекту рішення щодо об'єднання територіальних громад (протягом 30 днів);
- 2) подання схваленого проекту рішення щодо об'єднання територіальних громад до відповідного органу виконавчої влади (протягом 5 днів);
- 3) формування відповідним органом виконавчої влади висновку щодо відповідності вимог законодавства проекту рішення щодо об'єднання територіальних громад (протягом 10 днів);
- 4) прийняття рішення про добровільне об'єднання територіальних громад або про проведення місцевого референдуму щодо підтримки об'єднання територіальних громад;
- 5) подання пропозиції органів місцевого самоврядування до відповідного органу виконавчої влади звернутися до Центральної виборчої комісії з приводу виборів;
- 6) звернення відповідного органу виконавчої влади до Центральної виборчої комісії з приводу виборів.

Об'єднана територіальна громада вважається утвореною за законом з дня набрання чинності рішеннями всіх рад, що прийняли рішення про добровільне об'єднання територіальних громад, або з моменту набрання чинності рішенням про підтримку добровільного об'єднання територіальних громад на місцевому референдумі та за умови відповідності таких рішень висновку. Повноваження сільських, селищних, міських рад, сільських, селищних, міських голів, обраних територіальними громадами, що об'єдналися, завершуються в день набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною об'єднаною територіальною громадою. Після завершення повноважень сільських, селищних, міських рад, обраних територіальними громадами, що об'єдналися, їхні виконавчі комітети продовжують здійснювати свої повноваження до затвердження сільською, селищною, міською радою, обраною об'єднаною територіальною громадою, персонального складу її виконавчого комітету. Протягом зазначеного строку сільський, селищний, міський голова, обраний об'єднаною територіальною громадою, очолює такі виконавчі комітети та входить до їх персонального складу. Після завершення повноважень сільського голови, який одноособово виконував функції виконавчого органу сільської ради у територіальній громаді, що увійшла до об'єднаної територіальної громади, відповідні функції одноособово виконує сільський, селищний, міський голова, обраний об'єднаною територіальною громадою, з дня набуття ним повноважень до затвердження відповідною сільською, селищною, міською радою персонального складу її виконавчого комітету. Об'єднана територіальна громада є правонаступником всього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що об'єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою. Бюджет об'єднаної територіальної громади розробляється з урахуванням особливостей підготовки місцевих бюджетів, визначених бюджетним законодавством [2].

ОТГ вважається утвореною з дня набрання чинності рішеннями всіх рад, що прийняли рішення про добровільне об'єднання територіальних громад. Юридично, під час прийняття радою, яка виступила з ініціативою добровільного об'єднання, рішення про утворення ОТГ, одночасно з утворенням відбувається передача майна, прав та обов'язків територіальних громад до ОТГ, яка визнається їх правонаступником. Члени ОТГ є платниками місцевих податків і зборів до її бюджету. По суті ОТГ представляє собою «федерацію» територіальних громад з об'єднанням їх майна прав та обов'язків. У межах своєї території ОТГ та її органи отримують всю повноту повноважень щодо регулювання земельних відносин, а також їм передаються земельні ділянки державної власності сільськогосподарського призначення, проте постає питання щодо містобудівної або землепорядкової документації [3, с. 47–55].

Отже, фінальний етап утворення об'єднаної територіальної громади у рамках адміністративної процедури добровільного об'єднання територіальних громад в Україні можна охарактеризувати як важливий та комплексний етап, що включає в себе кілька ключових аспектів:

1) прийняття рішення всіма радами, що беруть участь у процесі об'єднання, що визначає початок утворення ОТГ; 2) правонаступництво (передача майна, прав та обов'язків територіальних громад до ОТГ); 3) структурні зміни (новий склад виконавчого комітету, повноваження голови ОТГ); 4) інтеграція земельних та фінансових ресурсів. Фінальний етап утворення ОТГ є унікальним для кожної громади, оскільки враховує специфіку та потреби конкретного регіону. Водночас, є комплексним, оскільки охоплює різні аспекти, від юридичних питань до фінансових та організаційних змін.

Водночас ОТГ не слід розуміти лише як просто «механічне» об'єднання територіальних громад, оскільки внаслідок такого об'єднання утворюється суб'єкт місцевого самоврядування, який має свої особливі риси, врахування яких є необхідним для визначення їх правового статусу. Основною метою цього об'єднання є утворення спроможних територіальних громад, які будуть здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг своїм жителям, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства та в інших сферах, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Кожна ОТГ повинна мати паспорт спроможної територіальної громади [3, с. 47–55].

Територіальна громада в Україні утворюється та припиняється в силу закону і не має статусу юридичної особи, тому її основним представником є органи та посадові особи місцевого самоврядування. Причому останні стають персоніфікацією територіальних громад лише після набуття статусу юридичних осіб публічного права. Звідси постають питання: «Чому первинний суб'єкт, який обирає свої представницькі органи, сам не має статусу юридичної особи? Яке ж це тоді визнання права місцевого самоврядування, якщо його первинний елемент не має власної структури, яка б дозволила йому бути самостійно дієздатним, а не лише формально носієм прав та обов'язків?». З набуттям статусу юридичної особи територіальна громада стане здатною на самопредставництво. На нинішньому етапі децентралізації видається необхідним конституційне закріплення за територіальними громадами права набуття статусу юридичної особи [3, с. 47–55].

Досвід функціонування перших ОТГ, які з 1 січня 2016 р. отримали доступ до нових ресурсів і повноважень, став іще одним важливим чинником, що сприяє об'єднанню громад. Зокрема, деякі експерти та представники районних державних адміністрацій (РДА) зазначали, що здатність новостворених ОТГ ефективно використовувати нові кошти змінила думку багатьох голів сільських і селищних громад, які спочатку опиралися об'єднанню. Зі зрозумілих причин дія цього фактору стала більш вираженою під кінець року, коли мешканці звичайних громад могли побачити перші результати роботи сусідніх ОТГ [4, с. 63–66].

Експерти і представники РДА відмітили низку проблем, які сповільнюють і перешкоджають добровільному об'єднанню. Перш за все, цьому процесу заважає спротив з боку різних зацікавлених сторін. У цьому контексті найчастіше згадували сільських і селищних голів, дехто з яких протидіє об'єднанню, не бажаючи ризикувати своєю посадою. Існує спротив і з боку районної влади – районних рад і РДА, які можуть втратити ресурси та повноваження, а то й посади в разі укрупнення районів чи ліквідації РДА. Представники РДА заперечують, що стоять на перешкоді процесу об'єднання, однак подекуди звинувачували в цьому депутатів районних рад [4, с. 63–66].

Обидві категорії опитаних також зауважували небажання громад, які вже збагатилися завдяки фінансовій децентралізації, брати участь в об'єднанні. Мова йшла або про великі міста (зокрема, міста обласного значення), які мають серйозні джерела наповнення бюджетів, або про громади, на території яких розташовані прибуткові підприємства чи автозаправні станції. При цьому деякі експерти попереджали, що такі громади – якщо не об'єднуються – можуть опинитись у скрутному становищі, коли держава законодавчо зобов'яже ОМС виконувати нові повноваження, адже тоді отриманих коштів виявиться недостатньо [4, с. 63–66].

За законодавством місто не має права ініціювати об'єднання, а сільські мешканці побоюються домінування міста, посилення його впливу на сільську територію, втрати сільськими громадами власних повноважень тощо. Доступ до додаткових фінансових ресурсів для розвитку після приєднання до міста стає можливим передусім у сільській громаді, яка має потреби у покращенні рівня комфортності проживання мешканців і задоволення нагальних потреб. Субвенція на соціально-економічний розвиток, що її місто отримувало як спроможна територіальна громада – вагомий фінансовий ресурс, хоча його розподіл не є прозорим, він надається не всім громадам і на різних засадах [5, с. 41–50].

Міста зі сформованими приміськими територіями (агломераційною периферією) мають кращу інфраструктуру, вищу якість надання адміністративних, освітніх, медичних, культурних і побутових послуг. Це приваблює мешканців прилеглих населених пунктів і забезпечує щоденну міграцію за різними послугами. Міста у свою чергу потребують використання просторових, рекреаційних та інших можливостей прилеглих територій. Але вирішувати спільні проблеми розвитку поселень і потреб їхніх мешканців, на думку експертів, слід на основі широко розповсюдженій за кордоном міжмуніципальної співпраці, можливість якої передбачена вітчизняним законодавством. А поки що сформовані в Україні міські агломерації існують в умовах відсутності державного регулювання механізмів взаємодії територіальних громад, поза міжмуніципальним співробітництвом, потребуючи синхронізації розвитку міста й приміських територій на засадах інтегрованого просторового планування [5, с. 41–50].

Велика кількість міст у різних регіонах України не охоплені процесом об'єднання через різні причини: від неможливості формування ОТГ унаслідок проведення військових дій на Сході (Донецька та Луганська обл.) до невизначеності щодо приєднання через існування агломераційної форми навколо м. Львова (до складу міста входить м. Винники) та існування поліцентричної агломерації міст обласного значення (Борислав, Дрогобич, Трускавець), які також не дійшли згоди у процесі приєднання сільських громад до них.

Щодо перспектив подальшого розвитку міських населених пунктів, то зазначимо, що не всі міста обласного та районного значення скористалися можливістю добровільного приєднання та об'єднання територіальних громад для формування міських ОТГ, багато їх залишається поза об'єднанням (серед них є міста обласного значення) (рис. 3). Більшість міст Донецької та Луганської областей перебувають на непідконтрольній Україні території, низка населених пунктів знаходиться на лінії розмежування, тому вони не залучені до процесу децентралізації. Майбутнє міст цих регіонів залежить насамперед від урегулювання збройного конфлікту та відновлення місцевого самоврядування [5, с. 41–50].

Висновки. Вищевикладене дозволяє сформувати наступні висновки стосовно адміністративних процедур утворення добровільного об'єднання територіальних громад:

- децентралізація влади в Україні стала незворотнім процесом, який має значний вплив на розвиток країни. Українська модель децентралізації має ряд унікальних особливостей, таких як добровільний характер об'єднання громад, широкі повноваження ОТГ, фінансова підтримка з боку держави, залучення громадян до процесу прийняття рішень. Разом з позитивними тенденціями децентралізації в Україні, одними з важливих проблем є ризик несправедливого розподілу ресурсів між ОТГ, недосконалість законодавства, та практична необхідність підвищення кваліфікації кадрів в ОТГ;

- етап ініціювання як частина адміністративної процедури утворення добровільного об'єднання територіальних громад в Україні є початковим кроком у процесі добровільного об'єднання, та включає: 1) суб'єктів ініціювання (сільський, селищний, міський голова, депутати місцевої ради, члени територіальної громади, органи самоорганізації населення); 2) зміст пропозиції щодо ініціювання (перелік територіальних громад, що об'єднуються, визначення адміністративного центру об'єднаної громади); 3) громадське обговорення (є обов'язковим, та проводиться протягом 30 днів з дня надходження пропозиції у різних формах – збори громадян, громадські слухання, опитування тощо);

- проміжним етапом адміністративної процедури утворення добровільного об'єднання територіальних громад є підготовка проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад, який включає наступні етапи: 1) надсилання пропозиції про об'єднання суміжній громаді; 2) громадське обговорення пропозиції про об'єднання суміжною громадою (протягом 30 днів); 3) прийняття рішення суміжною громадою про надання згоди на добровільне об'єднання; 4) утворення спільної робочої групи з об'єднання територіальних громад з інформуванням відповідного органу виконавчої влади; 5) формування спільною робочою групою проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад; 6) громадське обговорення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад (протягом 60 днів);

- одним із етапів адміністративної процедури утворення добровільного об'єднання територіальних громад є схвалення та прийняття рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад, який включає наступні етапи: 1) розгляд питання про схвалення проекту рішення щодо об'єднання територіальних громад (протягом 30 днів); 2) подання схваленого проекту рішення щодо об'єднання територіальних громад до відповідного органу виконавчої влади (протягом 5 днів); 3) формування відповідним органом виконавчої влади висновку щодо

відповідності вимог законодавства проекту рішення щодо об'єднання територіальних громад (протягом 10 днів); 4) прийняття рішення про добровільне об'єднання територіальних громад або про проведення місцевого референдуму щодо підтримки об'єднання територіальних громад; 5) подання пропозиції органів місцевого самоврядування до відповідного органу виконавчої влади звернутися до Центральної виборчої комісії з приводу виборів; 6) звернення відповідного органу виконавчої влади до Центральної виборчої комісії з приводу виборів;

– фінальний етап утворення об'єднаної територіальної громади у рамках адміністративної процедури добровільного об'єднання територіальних громад в Україні можна охарактеризувати як важливий та комплексний етап, що включає в себе кілька ключових аспектів: 1) прийняття рішення всіма радами, що беруть участь у процесі об'єднання, що визначає початок утворення ОТГ; 2) правонаступництво (передача майна, прав та обов'язків територіальних громад до ОТГ); 3) структурні зміни (новий склад виконавчого комітету, повноваження голови ОТГ); 4) інтеграція земельних та фінансових ресурсів. Фінальний етап утворення ОТГ є унікальним для кожної громади, оскільки враховує специфіку та потреби конкретного регіону. Водночас, є комплексним, оскільки охоплює різні аспекти, від юридичних питань до фінансових та організаційних змін.

Отже, адміністративні процедури утворення добровільного об'єднання територіальних громад в Україні – це публічний процес, що на основі регламентаційного планування та з врахуванням специфіки кожної громади, включає декілька законодавчо визначених етапів ініціації, підготовки, схвалення та фінального формування об'єднаних територіальних громад, з метою забезпечення децентралізації влади шляхом формування ефективних, самостійних, взаємодіючих та відповідальних громад.

Список використаних джерел:

1. Поляруш-Сафроненко С. О. Порядок добровільного об'єднання територіальних громад в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2023. № 2. С. 115–122. DOI <https://doi.org/10.31733/2078-3566-2023-2-115-121>
2. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 13. Ст. 91.
3. Потапенко С. Характерні риси об'єднаної територіальної громади. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2019. № 2. С. 47–55.
4. Манойленко М. В. Створення нових об'єднаних територіальних громад як основа розвитку депресивних територій України. *Бізнес-навігатор*. 2017. № 1. С. 63–66.
5. Щеглюк С. Д. Інструменти стимулювання створення об'єднаних територіальних громад на базі міст обласного значення. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2019. Вип. 4. С. 41–50.

Дата першого надходження статті до видання: 05.05.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 29.05.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 15.06.2026