



Анатолій Мельничук  
Павло Остапенко

# ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ РЕФОРМА №1

[аналітичні  
записки]

ТОВАРИСТВО ДОСЛІДНИКІВ УКРАЇНИ

*Анатолій Мельничук*

*Павло Остапенко*

# ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ: реформа №1

[аналітичні записки]

Київ-2016

*Наразі наша держава перебуває у вирі реформ та змін. Однією із реформ, до якої географічна наука має безпосереднє значення, є реформа адміністративно-територіального устрою нашої країни, яка була розпочата разом із реформою місцевого самоврядування, так званою реформою децентралізації, і є рівнозначною їй. На сьогодні в Україні активно проходить процес формування нової системи адміністративно-територіального устрою - утворення об'єднаних територіальних громад. Яка географія їх утворення? Яка їх територіальна структура, фінансовий та демографічний потенціал? У цьому аналітичному виданні ми спробуємо проаналізувати сучасний стан проведення реформ та визначити її етапи.*

**Анатолій Мельничук, Павло Остапенко. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ: реформа №1 [аналітичні записки]. – К.: ЦОП «Глобус» ФОП Кравченко Я.О. – 2016. – 35 с.**

Уміщені у виданні інформація та матеріали є вільними для копіювання, перевидання розповсюдження по всій території України всіма способами, якщо вони здійснюються безоплатно для кінцевого споживача та якщо при такому копіюванні, перевиданні й поширенні є обов'язкове посилання на авторів і суб'єкта майнового права на цю інформацію.

*ЗМІСТ*

<b>ОЦІНКА РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ .....</b>	<b>4</b>
<b>МЕТОДИКА ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ .....</b>	<b>10</b>
<b>АНАЛІЗ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ СТРУКТУРИ ТА РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НОВОУТВОРЕНИХ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІЙ ГРОМАД В УКРАЇНІ .....</b>	<b>22</b>
<b>ВИСНОВКИ .....</b>	<b>32</b>

## ОЦІНКА РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Як і в інших країнах Європи, де реформа АТУ вже проведена, метою цієї реформи в нашій країні є:

- створення спроможних до розвитку територій;
- забезпечення якісними послугами населення;
- створення умов для кадрового зростання в місцевому самоврядуванні.

Сучасна реформа АТУ має дві принципові умови її проведення:

- реформування АТУ повинне відбуватися шляхом добровільного об'єднання територіальних громад;
- нові об'єднанні територіальні громади повинні бути спроможними [2].

Ці умови підкріплюються законодавчою базою, яка включає:

1. Закон України "Про співробітництво територіальних громад" від 17.06.2014 № 1508-VII;
2. Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" від 05.02.2015 №157-19;
3. Методику формування спроможних територіальних громад, Постанова КМУ від 08.04.2015 р., №214.
4. Закон України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин" від 26.04.2015, підстава 288-19;
5. Закон України "Про місцеві вибори" від 14.07.2015 , №595-VIII;
6. Закон України "Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" від 04.09.2015 , №676-19.

Найбільш вагомими та основними нормативно-правовими актами, у яких закладені основні норми проведення реформи АТУ є: Закон України «Про добровільне об'єднання громад» (далі - Закон) та Методика формування спроможних територіальних громад, затверджена Кабінетом Міністрів України.

Згідно із вище названим Законом, добровільне об'єднання повинне відбуватися на основі таких принципів:

- 1) повсюдності влади - у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування;
- 2) цілісності - територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися; об'єднана територіальна громада має бути

розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області;

3) економічної ефективності - при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади;

4) відповідності - якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання.

**Особливість проведення децентралізаційної реформи України**, є те, що фактично одночасно із нею відбувається реформа адміністративно-територіального устрою. Проте даний факт активно замовчується, оскільки для проведення цієї реформи необхідно залучати відповідних науковців, які займаються даною проблематикою та розширювати коло експертів. На даний час цього не було зроблено, наукове товариство у змозі лише дотично, шляхом публічного коментування та написанням подібних аналітичних матеріалів, впливати на хід реформи, але фактично не брати у ній ніякої участі.

У 2014 році, після Революції Гідності, з приходом до влади нових проєвропейських політичних сил, відразу було проанонсовано початок реформування місцевого самоврядування, що, автоматично означало і старт реформи АТУ. Отже, 1 квітня 2014 року Урядом України було ухвалено «Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади», розпорядження КМУ №333-р. Відповідно до цієї Концепції, в Україні передбачалась не просто передача повноважень та ресурсів органам місцевого самоврядування тим же сільським та міським радам, а й створення спроможних територіальних громад, які зможуть реалізовувати передані їм повноваження. Фактично, у Концепції мова йде про необхідність проведення в Україні реальної реформи місцевого самоврядування [2].

---

*Загалом, передбачено три етапи проведення реформи*

---

**Перший етап** передбачає передачу частини повноважень держави на найнижчий адміністративно-територіальний рівень – новоствореним об'єднаним територіальним громадам (ОТГ). Що, у свою чергу, передбачає об'єднання шляхом укрупнення сільських рад. Оскільки,

новоствореним ОТГ передбачено передачу основної частини державних повноважень, які до цього виконували районні державні адміністрації, існування останніх стає недоречним. І, згодом після повного завершення процесу об'єднання сільських рад та формування нових ОТГ на території кожного району, існування районних державних адміністрацій як і самих районів, на територію яких була поширена юрисдикція останніх, буде припинено. Отже, перший етап реформи передбачає реорганізацію сільських рад в ОТГ та ліквідацію районів.

---

*перший етап реформи передбачає реорганізацію сільських рад в ОТГ та ліквідацію районів*

---

Сама модель такої зміни системи АТУ у своїй переважній більшості процедурних питань була запозичена із Скандинавської моделі реформування АТУ. Отже, можна сміливо стверджувати, що Україна обрала не польський варіант реформи АТУ, а скандинавський, про що говорять і самі ідеологи реформи в Україні [2].

**Другий етап** реформи передбачає формування другого рівня АТУ країни. Оскільки, громади не можуть виконувати повністю функції державних органів влади, на території кожної області передбачається формування адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня – префектур (повітів чи округів). Оскільки, на державному рівні, досі не існує офіційної позиції щодо назви даної одиниці АТУ, на думку автора статті, найбільш доречно буде її назвати «префектурою». У запропонованих змінах до законодавства та Конституції визначено утворення інституту державних префектів – осіб, які буду контролювати виконання законів та Конституції ОТГ на певній території.

---

*другий загалом повторює французьку модель регіонального управління*

---

Цією «певною територією» і буде нова одиниця АТУ регіонального рівня. Відповідно до цього, таку одиницю АТУ регіонального рівня буде найбільш доречно називати «префектурою», оскільки її буде очолювати префект. Якщо перший етап проведення реформи, у

переважній більшості схожий на скандинавський варіант реформи, то другий загалом повторює французьку модель регіонального управління. Оскільки сам термін «префект» та основні характеристики функціонування такого інституту місцевого самоврядування регіонального рівня були запозичені у Франції [6]. Формування територій таких одиниць АТУ буде відбуватись по межах новоутворених ОТГ і буде включати у себе від 10 до 30 і більше ОТГ. Загалом у кожній області планується утворення від 3 до 5 таких одиниць. Вони будуть кардинально відрізнятись від нині існуючих одиниць АТУ регіонального рівня – областей та районів. Фактично, територія такої одиниці (префектури) – це буде територія поширення повноважень префекта та підконтрольних йому органів. Свого бюджету така одиниця не матиме, тобто всі кошти, які будуть у розпорядженні такої одиниці АТУ будуть направлені лише на функціонування контролюючих органів та діяльності самого префекта [6].

**Третій етап** реформи передбачає формування третього регіонального рівня АТУ країни. Після формування двох нижчих рівнів АТУ – місцевого та субрегіонального, реформу буде логічно завершити реформою вищого рівня системи АТУ – регіонального. Фактично, це означатиме зміну кількості областей країни у сторону їх зменшення. Проте, про реформування цього рівня системи АТУ країни на експертному говориться дуже мало, оскільки поки не існує єдиного варіанта проведення такої реформи. Тут, також можуть знадобитись знання та методи суспільної географії, оскільки вітчизняна суспільна географія давно вже має власний варіант поділу країни та суспільно-географічні райони, який і повинен лягти в основу нового обласного поділу.

---

*початок третього етапу - означатиме зміну кількості областей країни у сторону їх зменшення*

---

### **Існуючий стан проведення реформи**

9 квітня 2015 року був прийняти Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Який все ж дозволив органам місцевого самоврядування об'єднуватись у територіальні громади, а де-факто утворювати нові адміністративно-територіальні одиниці (АТО) – об'єднані територіальні громади (ОТГ). За, фактично, два роки



в Україні буде утворено 367 ОТГ (рис. 1), 159 – у 2015 році та 209 – у 2016 році (станом на 01.01.2017 р.).

Таблиця 1. Об'єднані територіальні громади в Україні  
(станом на 1 січня 2017 року)

Область	Кількість об'єднаних громад	Кількість населених пунктів, що входять до складу об'єднаних територіальних громад			
		Всього	Міста	Селища міського типу	Села
Вінницька	21	144	5	7	117
Волинська	15	166	1	5	160
Дніпропетровська	34	419	2	14	384
Донецька	6	138	3	6	114
Житомирська	32	565	3	20	534
Закарпатська	3	20	1	0	19
Запорізька	16	142	1	3	128
Івано-Франківська	11	89	1	2	83
Київська	2	9	0	2	7
Кіровоградська	5	51	3	0	46
Луганська	3	38	0	2	35
Львівська	22	261	4	4	252
Миколаївська	19	195	1	6	171
Одеська	11	144	2	3	139
Полтавська	18	266	2	4	260
Рівненська	18	230	1	3	225
Сумська	15	255	1	6	240
Тернопільська	36	345	5	12	328
Харківська	4	51	1	4	43
Херсонська	12	99	0	4	84
Хмельницька	26	569	3	11	552
Черкаська	6	45	1	3	34
Чернівецька	16	81	4	2	75
Чернігівська	16	300	5	6	273
<b>Всього</b>	<b>367</b>	<b>4622</b>	<b>50</b>	<b>129</b>	<b>4303</b>



Рисунок 1. Об'єднані територіальні громади України (станом на 01.01.2017 р.)

За власними підрахунками, згідно даних Мінрегіону [4], в Україні вже на початок 2017 року до складу новоутворених ОТГ увійде близько 15% від загальної кількості органів місцевого самоврядування місцевого рівня (11624)[2] та буде проживати близько 3,1 млн. осіб.

---

*На початок 2017 року до складу новоутворених ОТГ увійде близько 15% від загальної кількості органів місцевого самоврядування*

---

Територія нині утворених ОТГ в областях України – становить близько 600 тис. га, що складає близько 9,5 % від загальної площі країни, враховуючи і окуповані території. Загалом, як уже було згадано, станом на 1 вересня 2016 року кількість офіційно утворених ОТГ в Україні становить 184. З них 159 утворено у 2015, і вони фактично є повноцінними ОТГ, які мають спільним бюджет та вже сформували всі відповідні служби для реалізації власних та делегованих державною повноважень. Ще 25 ОТГ було утворено

протягом 11 місяців 2016 року. Де-юре це вже цілком самостійні ОТГ, які провели перші місцеві вибори голови та депутатів і формують свої виконавчі органи. Проте, згідно до чинного законодавства, бюджети таких ОТГ будуть виконуватись із нового бюджетного року, тобто з 2017! Також за даними державного реєстру виборців<sup>1</sup>, у грудні 2016 року оголошено вибори у 183 новостворених ОТГ. Таким чином до кінця 2016 року в Україні буде утворено 367 ОТГ, що становить близько чверті від запланованої кількості проектних ОТГ [2].

## МЕТОДИКА ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

На сьогодні, утворення ОТГ відбувається згідно до Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»<sup>2</sup> (далі – Закон) та низки інших законодавчих та нормативно-правових актів. Відповідно до Закону, об'єднання територіальних громад повинно відбуватися добровільно. Передбачена державна підтримка добровільного об'єднання територіальних громад. Держава здійснює інформаційно-просвітницьку, організаційну, методичну та фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад.

До форм державної підтримки також відноситься розроблення перспективних планів формування територій громад областей. Перспективний план розробляють відповідні обласні державні адміністрації згідно з Методикою, опрацьованою Мінрегіоном та затвердженою Кабінетом Міністрів України.

---

*до форм державної підтримки також відноситься  
розроблення перспективних планів формування  
територій громад областей*

---

Пояснення терміну «спроможна територіальна громада» наводиться в урядовій методиці формування спроможних територіальних громад – це територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні

---

<sup>1</sup> <https://www.dr.gov.ua>

<sup>2</sup> Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» №157-VIII від 05.02.2015 р.

органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці<sup>3</sup>.

Зрозуміло, що держава повинна забезпечувати формування та реалізацію державної політики у сфері територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування і, таким чином, наявність таких перспективних планів є необхідною.

Відповідно до внесених змін до бюджетного кодексу, всі фінансові преференції, які передбачено для новоутворених ОТГ, надаються у випадку утворення ОТГ їх з перспективним планом. Це головний запобіжник щодо поширення великої кількості не спроможних, дотаційних та ресурсо незабезпечених ОТГ<sup>4</sup>. Фактично, це і є основна функція перспективного плану.

---

*всі фінансові преференції, які передбачено для новоутворених ОТГ, надаються у випадку утворення ОТГ їх з перспективним планом*

---

Аналіз сформованих в областях перспективних планів показав, що далеко не всі вони ідеальні. На думку авторів, найбільш коректними та такими, що відповідають дійсності є лише два обласні перспективні плани – Луганської та Донецької областей, відповідальними за формування та затвердження яких планів були обласні військово-цивільні адміністрації. На відміну від надмірної політизації процесу об'єднання громад, у процесі їх схвалення обласними радами в інших областях, обидва плани були затвердженні в повному обсязі.

У 2015 р. до Кабінету Міністрів подали 23 області, крім Закарпатської (рис. 2). Загальна кількість громад пропонуваніх обласними державними адміністраціями (далі - ОДА) в перспективних

---

<sup>3</sup> Методика формування спроможних територіальних громад, постанова КМУ, №214 від 08.04.2015 р.

<sup>4</sup> Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 26.04.2015, підстава 288-19

планах (без Закарпатської області та АР Крим, і території проведення АТО в Донецькій та Луганській областях) становила 1429, що загалом відповідає експертним прогнозам [1]. Однак, чисельність ОТГ у кожній області є різною і ніяк не корелює з площею та населенням області (рис. 2).

Найменша кількість ОТГ запропоновано утворити у Луганській області (не враховуючи тимчасово окуповані території) – 24 ОТГ. Найбільшу кількість ОТГ запропоновано утворити у Львівській області – 160. Різниця між областями становить 6,5 разів. Середня кількість ОТГ по областях становить 60.



Рисунок 2. Об'єднані територіальні громади по областях України, згідно Перспективних планів формування територій громад областей України (2015)

Детальний аналіз кожного перспективного плану показав, що практично всі вони, крім перспективних планів Донецької та Луганської областей, які вже згадувалися раніше, не охоплюють усієї території області, що фактично порушує п.1 ст. 11 Закону. Тобто, в кожній області залишилися певні «сірі плями», на території яких поки що відсутній варіант будь-якого об'єднання. За умови врахування цього фактору кількість ОТГ, які можуть бути утворені у областях, може досягти 2-2,5 тис., що значно перевищуватиме експертні прогнози [1,2].

Однак потрібно враховувати той факт, що не всі перспективні плани були погоджені КМУ у повному обсязі. Загалом, КМУ погоджено та визнано спроможними близько 66% запропонованих у перспективних планах ОТГ – 957 (рис. 3). На решту території областей КМУ було дано розпорядження продовжити розробку перспективних планів, в межах територій поза проектних ОТГ, які були погоджені. Внесення змін до перспективних планів в областях триває і досі, не зважаючи на те що, вже 25 ОТГ було утворено у 2016 році.

---

*у кожній області залишились певні «сірі плями», на території яких поки що відсутній варіант будь-якого об'єднання*

---

Проаналізувавши вищесказане можна стверджувати, що розроблення перспективних планів необхідне для:

- належної реалізації державної політики у сфері територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою;
- запобігання формування дотаційних та неспроможних територіальних громад;
- стимулювання ОТГ, які утворилися не відповідно до перспективних планів, до подальшого об'єднання та утворення спроможних територіальних громад.

Важливий також той факт, що в Україні нині чинний закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад», до його прийняття у Верховній Раді мав назву «Про право територіальних громад на об'єднання». В цьому законі не передбачалось проведення виборів органів місцевого самоврядування об'єднаної громади відразу після такого об'єднання, а створювались об'єднання органи до чергових виборів для м'якого перехідного періоду. Однак, ця норма не знайшла підтримки, і в ухваленому законі уже такий перехідний період був відсутній [2].



Рисунк 3. Відсоток об'єднаних територіальних громад по областях України, які затвердив КМУ згідно до запропонованих перспективних планів формування територій громад областей України (2015)

#### Варіанти добровільного об'єднання територіальних громад

Аналізуючи перспективні плани, постає інше питання, скільки ж ОТГ, які утворилися протягом двох років відповідає перспективним планам? Зрозуміло, що і самі перспективні плани далеко не ідеальні, але вони є єдиною основою на яку потрібно опиратися проводячи добровільне об'єднання територіальних громад. Оскільки, як уже зазначалося раніше, від відповідності чи невідповідності перспективному плану буде залежати фінансування чи його відсутність для ОТГ [1].

Але, як показують дослідження та проведений аналіз, нажаль такий метод стримування поширення великої кількості неспроможних, «фейкових» ОТГ не застосовується. На практиці у випадку коли ОТГ формується згідно вимог Закону [2], отримала позитивний висновок від ОДА стосовно відповідності Конституції та законам України щодо добровільного об'єднання, звертається через ОДА до ЦВК про призначення перших місцевих виборів голови та депутатів ОТГ, ОДА автоматично вносить правки до перспективного плану, і подає на затвердження до обласної ради вже змінений, а не початковий варіант перспективного плану. Обласна рада погоджує перспективний план і передає на затвердження до КМУ. Кабмін, за рекомендаціями

профільного міністерства (Мінрегіону) не дивлячись на порушення власної ж Методики формування спроможних територіальних громад затверджує такий перспективний план [8].

Затвердження КМУ перспективного плану дає підставу Мінфіну включити всі ОТГ, які погоджені у перспективному плані та у яких пройшли вже перші місцеві вибори, у прямі міжбюджетні відносини. Це має бути фактичним «народженням» нової фінансово самостійної одиниці АТУ – об'єднаної територіальної громади.

Такий процес затвердження усіх ОТГ, які були готові провести перші місцеві вибори у жовтні 2015 року, відбувся в усіх областях, де були затверджені таким чином перспективні плани. Це було зроблено лише за для однієї мети – позиціонування реформи децентралізації влади як такої що вже розпочата, і її не можливо вже зупинити. Але, виникає інше питання, чи всі, таким чином затверджені ОТГ, є спроможними?

Аналіз показників спроможності кожної ОТГ, утворених у 2015 р. (159), здійснений у попередніх дослідженнях, показав, що лише 20% є фінансово спроможними та мають відповідну територіальну структуру [4].

Яким чином проводиться утворення нових ОТГ? Загалом, експерти виділяють 5 варіантів добровільного об'єднання територіальних громад [8]. Розглянемо кожен з них.

**Варіант 1. Об'єднання відповідає перспективному плану.** Якщо об'єднання територіальних громад відбувається згідно з затвердженим КМУ перспективним планом, ОТГ отримує прямі міжбюджетні відносини (стає окремою одиницею АТУ) та всі додаткові фінансові преференції, які передбачені у змінах до податкового кодексу. ОТГ формує свій виконавчий комітет.

**Приклад:** Медвинська ОТГ, затверджена як спроможна, згідно рішення КМУ №1206-р «Про затвердження перспективного плану формування територій громад у Київської області». Згідно до перспективного плану Медвинська сільська рада повинна об'єднатися із 5 сільськими радами та утворити Медвинську ОТГ із центром у селі Медвин (рис. 4).





Рисунок 4. Ілюстрація об'єднання громад відповідно до варіанту 1

**Варіант 2.** Об'єднання НЕ відповідає перспективному плану, але центр громади визначений у перспективному плані. Якщо об'єднання територіальних громад відбувається не відповідно до затвердженого КМУ перспективного плану, але центр проектної ОТГ відповідає йому і всі територіальні громади проектної ОТГ також входять до одної ОТГ згідно затвердженого КМУ перспективного плану. За таких обставин ОТГ вже не може отримувати прями міжбюджетні відносини, але вона стає окремою одиницею АТУ. Де-факто відбувається укрупнення сільської (міської чи селищної) ради (рис. 5).



Рисунок 5. Ілюстрація об'єднання громад відповідно до варіанту 2

**Приклад:** Медвинська ОТГ, затверджена як спроможна, згідно рішення КМУ №1206-р «Про затвердження перспективного плану формування територій громад у Київській області». Згідно до перспективного плану Медвинська сільська рада повинна об'єднатися із 5 сільськими радами та утворити Медвинську ОТГ із центром у селі Медвин. Однак, відповідно до рішень громадських обговорень, дві сільські ради відмовились добровільно об'єднуватися із Медвинською сільською радою та іншими сільськими радами, об'єднання яких планувалось згідно до перспективного плану. Враховуючи це, інші 4 сільські ради об'єдналися без цих сільських рад у сільську ОТГ з центром у селі Медвин.

**Зауваження:** За таких умов, ті сільські ради все одно у майбутньому будуть приєднані до цієї ОТГ, оскільки це, по-перше передбачено перспективним планом, по-друге – зумовлено існуючими факторами розвитку території. Таке приєднання можливе двома шляхами: добровільно – у межах існуючого законодавства, або адміністративним рішенням після ухвалення Закону «Про адміністративно-територіальний устрій України».

**Варіант 3. Об'єднання НЕ відповідає перспективному плану, центр громади НЕ відповідає перспективному плану**

Якщо об'єднання територіальних громад відбувається не відповідно до затвердженого КМУ перспективного плану, і центр проектної ОТГ також не відповідає йому. При цьому всі територіальні громади, що вирішили об'єднатися, згідно до перспективного плану повинні входити до іншої ОТГ. За таких обставин ОТГ вже не може отримувати прямі міжбюджетні відносини, і де-факто така ОТГ просто стає окремою одиницею АТУ без отримання будь яких фінансових преференцій, які передбачені змінами до бюджетного кодексу у рамках фінансування ОТГ. У переважній більшості центрами таких проектних ОТГ є села, у яких знаходиться одне або декілька промислових чи аграрних підприємств.

**Приклад:** Громада села Митаїв, як центру сільської ради, виявила бажання ініціювати об'єднання територіальних громад у Митаївську ОТГ з центром у селі Митаїв. За процедурою, передбаченою у Законі, звернулась до усіх суміжних територіальних громад, та громад які суміжні з ними. Проте, оскільки у сусідньому селі Медвин, згідно затверджено КМУ перспективного плану планується центр Медвинської ОТГ, лише одна сусідня сільська рада погодилась об'єднатися із Митаївською сільською радою та утворити Митаївську ОТГ з центром у селі Митаїв (рис. 6).



Рисунок 6. Ілюстрація об'єднання громад відповідно до варіанту 3

**Зауваження:** Пропозиції таких варіантів об'єднання є найпоширенішими. Однак, такі об'єднання є неспроможними, оскільки подібні проектні та існуючі ОТГ не у змозі реалізувати власні та делеговані повноваження, їх територіальна структура та ресурсний потенціал недостатній для подальшого розвитку.

**Варіант 4. Об'єднання НЕ відповідає перспективному плану, населені пункти із різних проектних громад, але центр проектної ОТГ відповідає перспективному плану.**

Якщо об'єднання територіальних громад відбувається не відповідно до затвердженого КМУ перспективного плану, населені пункти які плануються об'єднуватись в ОТГ знаходяться у різних проектних ОТГ, однак центр проектної ОТГ відповідає перспективному плану. За таких обставин ОТГ також не може отримувати прями міжбюджетні відносини.

**Приклад:** Громада села Круті Горби, як центру сільської ради, виявила бажання приєднатися до сусідньої проектної Медвинської ОТГ, утворення якої планується відповідно до затвердженого КМУ перспективного плану. Оскільки, на думку його жителів, село знаходиться територіально ближче до центру проектної Медвинської ОТГ, інфраструктура проектної ОТГ є більш розвиненішою, село Медвин має свою дільничну лікарню, два дитячих садочки, велику модернізовану загальноосвітню школу та має кращі перспективи для розвитку (рис. 7).



Рисунок 7. Ілюстрація об'єднання громад відповідно до варіанту 4

**Зауваження:** За таких обставин доречним буде внести зміни до перспективного плану та збільшити межі проектної Медвинської ОТГ. Оскільки, такий варіант об'єднання не суперечить урядовій методиці формування спроможних територіальних громад.

**Варіант 5. Об'єднання НЕ відповідає перспективному плану, населені пункти із різних проектних громад, центр проектної ОТГ НЕ відповідає перспективному плану.**

Варіант подібний до третього. За таких обставин ОТГ вже не може мати прями міжбюджетні відносини, і де-факто така ОТГ просто стає окремою одиницею АТУ без отримання будь яких фінансових преференцій, передбачених змінами до бюджетного кодексу у рамках фінансування ОТГ. У переважній більшості центрами таких проектних ОТГ є села, у яких знаходиться одне або декілька промислових чи аграрних підприємств.

**Приклад:** Громада села Митаїв, як центру сільської ради, виявила бажання ініціювати об'єднання територіальних громад у Митаївську ОТГ з центром у селі Митаїв. До цього села виявили бажання приєднатися дві сільські ради, які згідно до перспективного плану повинні входити та як і сама Митаївська сільська рада - до Медвинської ОТГ та одна сільська рада, яка повинна входити до проектної Таращанської ОТГ (рис. 7).



Рисунок 7. Ілюстрація об'єднання громад відповідно до варіанту 5

**Зауваження:** Пропозиції таких варіантів об'єднання є також поширеними. Однак, такі об'єднання є неспроможними, оскільки подібні проектні та існуючі ОТГ не можуть реалізовувати власні та делеговані повноваження, тому що їх територіальна структура та ресурсний потенціал недостатні для подальшого розвитку.

Здійснений аналіз свідчить, що недостатньо науково обґрунтовані, недосконало розроблені та схвалені перспективні плани формування територій громад, не стали надійним запобіжником формування неспроможних громад.

Поява значної кількості низькоспроможних ОТГ свідчить про роль суб'єктивного чинника, вплив агробізнесу, великих забудовників тощо на реалізацію реформ в Україні, недостатній рівень кваліфікації експертного середовища та науковців, які долучились до багаторічної роботи з формування мов та проведення реформи і, як наслідок, низький рівень готовності суспільства до реформи, низький рівень готовності реалізовувати реформи чиновниками, на яких була покладена відповідальність за проведення реформи децентралізації влади в Україні. Якщо в процесі проведення реформи не вдасться вирішити завдання формування спроможних ОТГ як нової базової одиниці АТУ України, то бажаних результатів суспільних перетворень в країні досягнуто не буде [8].

---

*поява значної кількості низькоспроможних ОТГ  
свідчить про роль суб'єктивного чинника, вплив  
агробізнесу, великих забудовників*

---

Запропонований в підхід до наукового аналізу спроможності новоутворених ОТГ може бути використаний для розроблення системного механізму забезпечення формування спроможних ОТГ та їх подальшого розвитку, удосконалення напрямів реалізації реформи з децентралізації в Україні.

## АНАЛІЗ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ СТРУКТУРИ ТА РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НОВОУТВОРЕНИХ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІЙ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Найбільш вагомим показником, як визначення майбутніх центрів ОТГ, так і формування їх територіальної структури є визначена їх фінансової та ресурсної спроможності майбутніх ОТГ. Саме ще через це урядова методика, яка визначає порядок формування нових ОТГ була і названа «Методикою формування спроможних територіальних громад»<sup>5</sup>. Згідно цієї методики, нові одиниці АТУ – об'єднані територіальні громади повинні мати достатню кількість людських, територіальних, фінансових та інфраструктурних ресурсів для реалізації власних та делегованих державою повноважень. Коротко, аналіз цих показників, ми спробуємо навести у даному розділі.

---

*На даний час ми лише спостерігаємо за формуванням не досконалої нової системи АТУ. У даному розділі, ми шляхом наукового обґрунтування, використовуючи метод порівняльного аналізу, проаналізуємо територіальну структуру та ресурсне забезпечення новоутворених об'єднаних територіальних громад*

---

### Географічний аналіз новоутворених ОТГ

Найбільшу кількість ОТГ утворено у Тернопільській області – 26, що становить 27,7% від території області, у яких проживає 228,2 тис. (21,3 % населення області). Але найбільшу площу від загальної площі області займають ОТГ у Хмельницькій області – 35,9%. У цій же області проживає найбільша частка населення в ОТГ – майже 300 тис. осіб, що становить 23 % від загальної чисельності області. Загалом, у цій області творено 22 ОТГ. Лідерами в утворенні нових одиниць АТУ – об'єднаних територіальних громад є також Дніпропетровська (16), Львівська (16), Рівненська (14), Полтавська (14), Чернівецька (10), Житомирська (10) області (рис. 1).

---

<sup>5</sup> Методика формування спроможних територіальних громад, постанова КМУ, №214 від 08.04.2015 р.

Якщо розглядати типізацію новоутворених ОТГ за центрами їх утворення, то найбільшу кількість становлять ОТГ, центрами яких стали сільські населені пункти – 104 ОТГ, 53 ОТГ утворено з центром у селищах та 27 ОТГ із центром із містах.

**Демографічна структура** новоутворених ОТГ, говорить про те, що на даний час найбільшою ОТГ за чисельністю населення є Лиманська ОТГ Донецької області (43,0 тис. осіб). Ще 5 ОТГ мають чисельність населення більше 30 тис. – Дунаївецька ОТГ Хмельницької області (38,2 тис. осіб), Волочиська ОТГ Тернопільської області (33,1 тис. осіб), Полонська ОТГ Хмельницької області (33,0 тис. осіб), Балтська ОТГ Одеської області (32,9 тис. осіб), Тербовлянська ОТГ Тернопільської області (30,0 тис. осіб). Також, ще 38 ОТГ мають населення від 10 до 20 тис. осіб. Решта ОТГ мають населення менше 10 тис. осіб, при чому близько 70 ОТГ мають населення менше 5 тис. осіб.

---

*середня чисельність новоутворених ОТГ в Україні становить 8,7 тис. осіб*

---

Загалом, найменшою ОТГ є Макіївська ОТГ Чернігівської області (1,3 тис. осіб). Таким чином чисельність населення найбільшої ОТГ у 27 разів перевищує чисельність найменшої ОТГ. Середня чисельність новоутворених ОТГ в Україні становить 8,7 тис. осіб. Частка міського населення становить 65 %.

**Територіальна структура новоутворених ОТГ.** Найбільші за чисельністю ОТГ об'єднують у своєму складі і найбільшу кількість населених пунктів. Але найбільша за чисельністю Лиманська ОТГ, займає лише 9 місце, маючи у своєму складі 40 населених пунктів. Проведений аналіз автора статті, виявив, що на територіальну структуру ОТГ впливає географічне положення ОТГ. Так, найбільші ОТГ за кількісним складом мають – Народницька ОТГ Житомирської області (66 населених пунктів), Шишацька ОТГ Полтавської області (63 населені пункти), Новоушицька ОТГ Хмельницької області (53 населені пункти). Загалом, кількість ОТГ, що мають у своєму складі більше 10 населених пунктів є близько 80. Решта 100 ОТГ у своєму складі мають до 10 населених пунктів, при чому 5 ОТГ у своєму складі мають лише 2 населених пункти, 8 ОТГ – по 3 населених пункти – це Мерефянська міська (Харківська), Калинівська міська (Вінницька), Зеленодольська міська (Дніпропетровська), Тячівська міська



(Закарпатська), Пирятинська міська (Полтавська), Печеніжинська селищна (Івано-Франківська), Біляївська міська (Одеська), Маловисківська міська (Кіровоградська), Калитянська селищна (Київська), Бобринецька міська (Кіровоградська), Сокринська міська (Чернівецька), Великокучурівська сільська (Чернівецька), Мамалигівська сільська (Чернівецька). Ще 24 ОТГ включають по 4-5 населених пункти. Показники площ новостворених ОТГ є також строкатими. Різниця між найбільшою за площею ОТГ (Народницька ОТГ Житомирської обл. – 1284 км<sup>2</sup>) та найменшою (Міженецька ОТГ Львівської обл. – 8,8 км<sup>2</sup>) становить майже 146 разів!

---

*середня площа новостворених ОТГ становить близько 225 км<sup>2</sup>*

---

Загалом, кількість ОТГ що мають площу від 1200 до 500 км<sup>2</sup>, яка є найбільш оптимальною згідно усіх методик, становить не більше 15, це близько 10% від загальної кількості ОТГ! Ще 20 ОТГ мають площу від 300 до 500 км<sup>2</sup>, 76 ОТГ мають площу від 100 до 300 км<sup>2</sup>. Середня площа ОТГ становить близько 225 км<sup>2</sup>.

**Фінансова спроможність.** Аналіз фінансових показників та визначення фінансової спроможності новостворених ОТГ проводився згідно даних Мінрегіону [1] та включав у себе показники дохідності на одну особу у 2016 р, показники дотаційності бюджетів новостворених ОТГ, показників питомої ваги видатків розвитку у власних ресурсах ОТГ.

Першим показником, який визначає фінансову спроможність ОТГ є показник дохідності на одну особу. Цей показник наведений за 2016 рік. Найбільше доходів на одного жителя мають Вербківська ОТГ Дніпропетровської області (7,2 тис. грн./1 особу), Богданівська ОТГ Дніпропетровської області (6,9 тис. грн./1 особу), Байковецька ОТГ Тернопільської області (5,6 тис. грн./1 особу), Ювілейна ОТГ Дніпропетровської області (4,9 тис. грн./1 особу), Пришибська ОТГ Полтавської області (4,2 тис. грн./1 особу). Ще 14 ОТГ мають такий показник у межах від 2 до 3 тис. грн. /1 особу. Загалом, 91 ОТГ із 159 мають показник дохідності на 1 особу більше 1 тис. грн. Решта 58 ОТГ мають нижчі показники дохідності. Середній показник дохідності бюджету на 1 особу становить – 1,3 тис. грн., що фактично відповідає середньо державному показнику – 1,4 тис. грн. [4].

Якщо розглядати бюджети новоутворених ОТГ у абсолютних показниках, то їх цифри також вражаючі. Так, 3 ОТГ (Вільшаницька та Міженецька Львівської обл. та Лопушненська Тернопільської обл.) мають бюджети менше 1 млн. грн. Ще 36 ОТГ мають бюджети у розмірі від 1 до 3 млн. грн. І лише 1/3 бюджетів ОТГ мають розміри більше 10 млн. грн. Найбільший бюджет має і найбільше за чисельністю населення Лиманська ОТГ Донецької області – 74 млн. грн. [4]. Середній показник дохідної частини усіх ОТГ становить – 11,7 млн. грн.

Таблиця 2. Доходи бюджету на 1 особу по ОТГ

Показник	Кількість ОТГ	Частка, %
<b>більше 2,8</b>	8	5,0
<b>2,1-2,8 тис. грн.</b>	10	6,3
<b>1,4 – 2,1 тис. грн.</b>	36	22,6
<b>0,7-1,4 тис. грн.</b>	61	38,4
<b>менше 0,7 тис. грн.</b>	44	27,7
Всього	<b>159</b>	<b>100,0</b>

---

*Середній показник дохідної частини бюджетів ОТГ становить – 11,7 млн. грн.*

---

Наявність бюджетів розвитку – другий показник який характеризує фінансову спроможність новоутворених ОТГ. Однак, більше не сама наявність бюджету розвитку вказує на обсяг коштів, які ОТГ повинна використати на розвиток своєї території, а їх кількість та головне частка у загальному бюджеті ОТГ. Це основний критерій по якому можна провести аналіз перспектив розвитку територій ОТГ. За показником питомої ваги видатків розвитку у власних ресурсах ОТГ, у переважній більшості лідирують сільські ОТГ. Так, найбільшу частку коштів у бюджеті, передбачених на розвиток території ОТГ закладено у бюджетах Новоолександрівської ОТГ Дніпропетровської області (майже 60%), Розсошанської ОТГ Хмельницької області (майже 50%), Калинівської ОТГ Вінницької області (47,5 %). Середній показник бюджету розвитку серед ОТГ становить – 2,5 млн. грн. Загалом, 106

бюджетів ОТГ із 159 (2/3) мають кошти передбаченні на капітальні видатки (бюджети розвитку), 1/3 новоутворених ОТГ таких коштів у своїх бюджетах не передбачили. Це означає, що такі ОТГ вже не є фінансово спроможними.

Таблиця 3. **Питома вага (часта) видатків розвитку у власних ресурсах ОТГ (без субвенцій)**

Показник	Кількість ОТГ	Частка, %
більше 40%	4	2,5
20,01-40,00%	24	15,1
10,01-20,00%	27	17,0
до 10%	51	32,1
Бюджети розвитку відсутні	53	33,3
Всього	159	100,0

---

*третина новоутворених ОТГ таких не передбачили у своїх бюджетах видатків розвитку*

---

Однак, найбільш репрезативний показник фінансової спроможності ОТГ є дотаційність бюджетів новостворених ОТГ. Він показує реальний обсяг наповнення бюджетів новостворених ОТГ. Згідно даних Мінрегіону [4] лише 22% ОТГ (34) мають не дотаційний бюджет. Серед дотаційних бюджетів (125) 40% ОТГ (50) мають відсоток дотаційності від 0,5% до 20%, ще 40% ОТГ (50) мають відсоток дотаційності від 20% до 50%, і 20 % ОТГ (25) мають відсоток дотаційності більше 50%. Найбільш дотаційною є Золотопотіцька ОТГ Тернопільської області – дотаційна на 70%. Середній відсоток дотаційності бюджетів ОТГ становить – 27,6%.

---

*Середній відсоток дотаційності бюджетів ОТГ становить – 27,6%*

---

Таблиця 4. Дотаційність бюджетів ОТГ

Показник	Кількість ОТГ	Частка, %
більше 50%	22	13,8
30,01-50,00%	30	18,9
10,01-30,00%	52	32,7
до 10 %	21	13,2
не дотаційні	34	21,4
<b>Всього</b>	<b>159</b>	<b>100,0</b>

**Ресурсна спроможність** території визначається за великим набором показників, до якого входять показники природно-ресурсного потенціалу, інфраструктурного забезпечення, праце-ресурсного потенціалу території. По-перше, підготовка даного блоку показників займає чимало часу показників, по-друге проводити такий аналіз під час формування територіальної структури самих ОТГ є не доцільним. Однак, ми спробували зробити аналіз ресурсної спроможності території новостворених ОТГ за наявним набором відомих показників, які частково, але все ж відображають її. До них належать: показники розвитку освітньої інфраструктури – видатки на 1 учня, показники кадрового забезпечення території – кількість жителів, що припадає на одного службовця ОТГ, частка витрат на утримання службовців ОТГ, показники розвитку інфраструктури ОТГ - обсяг субвенцій з державного бюджету, що передбачений на формування інфраструктури ОТГ.

Перший показник - видатки на навчання 1 учня у загальноосвітніх школах показує наскільки комплексними є середні навчальні заклади, чи вони модернізовані, і скільки загалом обходиться навчання одного учня в ОТГ у порівнянні до середньо державного фінансового нормативу бюджетної забезпеченості на 1 учня [4]. Особливість цього показника полягає в тому, що з державного бюджету перераховується лише певна гранично допустима сума коштів на утримання закладів середньої освіти в ОТГ. Відповідно до бюджетних розрахунків у 2016 році гранично допустима сума на утримання 1 учня складає: 9,3 тис. грн./рік [4]. Якщо сума перевищує цей показник, ОТГ повинна сама, за рахунок власних коштів покривати таку різницю. Що, звісно, є додатковим тягарем у бюджеті громади. Якщо проаналізувати цей показник у розрізі усіх ОТГ (159), ми отримаємо наступні результати: лише 10 ОТГ (6%) (6 міських та 4 селищних) мають витрати на 1 учня менші до середньо державних, у решти 149 ОТГ (94%) цей показник

перевищує його. При чому у 18 ОТГ (11 %) це показник перевищує середньо державний у два і більше разів. Найбільші витрати на утримання 1 учня (22,7 тис. грн./ рік) припадає на Березівську ОТГ Сумської області. Середній показник витрат 1 учня по усіх ОТГ – 14,9 тис. грн., що перевищує середньо державний майже у 1,5 рази.

Таблиця 5. Видатки на 1 учня по ОТГ, тис. грн. / рік

Показник	Кількість ОТГ	Частка, %
менше 9,3 <sup>6</sup>	10	6,3
9,3 – 14	57	35,8
14-18,6	74	46,5
більше 18,6	18	11,3
Всього	159	100,0

---

*середній показник витрат 1 учня по ОТГ – перевищує середньо державний майже у 1,5 рази*

---

Другий проаналізований нами показник є кадрове забезпечення територій ОТГ, оскільки близько 2/3 ОТГ було утворено у населених пунктах, які на момент утворення мали лише статус центрів або сільських або селищних рад. Відповідно до цього, кадровий склад таких рад був невеликий і їх штатний розпис не містив повного переліку посад, які необхідні для роботи новоутворених ОТГ. Адже, фактично на ОТГ було передано основну частину державних повноважень, які до цього виконували районні державні адміністрації. Відповідно до цього усім ОТГ потрібно було у стислі терміни, з листопада по грудень 2015 року сформувати нові штатні розписи та розпочати процес їх формування. Складність такого процесу також полягає у тому, що у сільській місцевості, де зараз за малого контролю утворюється велика кількість сільських ОТГ фактично відсутні кваліфіковані трудові ресурси у належній кількості, які б змогли забезпечити реалізацію власних та державних повноважень в ОТГ та надання елементарних адміністративних послуг для населення ОТГ, що є головною умовою децентралізаційної реформи. Що виходить з

---

<sup>6</sup> 9,3 тис. грн./ рік - фінансовий норматив бюджетної забезпеченості на 1 учня у 2016 році [4]

цього? Чим менш кваліфіковані кадри будуть працювати в ОТГ – тим більшу кількість штатних одиниць потрібно буде створювати, оскільки більш кваліфіковані спеціалісти виконують більший об'єм роботи за меншу одиницю часу.

---

*5 ОТГ витрачають більше 50 % на оплату праці своїх службовців*

---

Відповідно до цього у таких ОТГ буде відбуватись більше навантаження на фонд оплати праці. І ми знову буде повертатись до існуючої системи АТУ, де на нижчому місцевого рівні (міські, селищні, сільські ради) основна частка витрати йшла на оплату праці їх персоналу. Якщо аналізувати частку витрат на утримання службовців в ОТГ маємо наступні результати: лише 29% ОТГ витрачають на службовців до 20% свого бюджету; 5 ОТГ витрачають більше 50 % на оплату праці своїх службовців.

**Таблиця 6. Частка видатків на утримання службовців ОТГ (від загальної суми бюджету ОТГ без врахування субвенцій)**

Показник	Кількість ОТГ	Частка, %
до 10 %	3	1,9
11% - 20%	47	29,6
21% - 30%	50	31,4
31% - 40 %	38	23,9
41% - 50%	17	10,7
більше 50%	4	2,5
<b>Всього</b>	<b>159</b>	<b>100,0</b>

Якщо аналізувати показник кількості жителів, яких може обслуговувати 1 службовець ОТГ, то в середньому найбільші такі показники мають міські ОТГ, де чисельність жителів висока, і фактично вже сформований штатний розпис. Тому у таких ОТГ кількість нових працівників майже не збільшилась. Про що не можна сказати про сільські та селищні ОТГ, де кількість нових працівників значно зросла, але чи є це виправданим економічно, залишається відкритим питанням.

Найбільша кількість мешканців громади на одного працівника припадає у Зеленодольській ОТГ Дніпропетровської області – більше 1000. Високий показник (більше 500 осіб на 1 службовця) також мають ще 4 ОТГ – Калинівська ОТГ Вінницької області (892), Дунаєвецька ОТГ (538), Понінківська ОТГ (527) Хмельницької області та Великокучурівська ОТГ Чернівецької області (525). Однак, 10 ОТГ величину цього показника мають до 100, що в 10 разів перевищує найвищий показник.

Таблиця 7. Показник забезпечення ОТГ службовцями  
(кількість жителів що припадає на одного службовця ОТГ)

Показник	Кількість ОТГ	Частка, %
<b>більше 1000 осіб</b>	1	0,6
<b>501 – 1000 осіб</b>	4	2,5
<b>301 – 500 осіб</b>	30	18,9
<b>101 – 300 осіб</b>	114	71,7
<b>до 100 осіб</b>	10	6,3
<b>Всього</b>	<b>159</b>	<b>100,0</b>

---

*у 10 ОТГ на 1 одного службовця припадає менше ніж 100 жителів*

---

Останній показник, який проаналізований у даній статті та характеризує розвиток інфраструктури ОТГ – є показник обсягу субвенцій з державного бюджету, що передбачені на формування інфраструктури ОТГ (соціальної, транспортної, освітньої, медичної). Ми погоджуємось, що цей показник не зовсім точно характеризує сучасний стан інфраструктури ОТГ. Але якщо брати до уваги, що інфраструктурне забезпечення більшості населених пунктів, окрім міст обласного значення, є у край занедбаному стані. І відповідно до цього можна вважати, що стан інфраструктури усіх нині утворених ОТГ є майже однаковим, і його ступінь залежить лише від типу населеного пункту. У містах він трохи кращий, у селищах на середньому рівні, у селах – найгірший. Але саме чому цей показник було включено до цього блоку? Він, перш за все, показує, які ОТГ отримують більше коштів на розвиток своєї інфраструктури, а які менше. Відповідно до цього, ті ОТГ, які зможуть отримати більшу кількість коштів,

передбачених цією субвенцією, матимуть більше шансів прискорити покращення стану своєї інфраструктур вже зараз.

До реалізації цієї субвенції Кабінетом міністрів у державному бюджеті на 2016 рік виключно для 159 ОТГ, які були утворені у 2015 році, передбачено майже 1 млрд. грн. А Мінрегіоном, відповідно до формули, визначено обсяг гарантованих коштів субвенції та розроблений порядок її отримання<sup>7</sup>. Відповідно до попередньо розробленої формули, яка враховувала площу території ОТГ та лише кількість сільського населення ОТГ, кожна ОТГ може отримати ці кошти подавши до Мінрегіону відповідну заявку та план соціально-економічного розвитку своєї ОТГ. Згідно даних Мінрегіону [4] найбільші інфраструктурні субвенції, більше 20 млн. грн., передбачено для найбільшій за площею та кількістю сільського населення ОТГ – Лиманська ОТГ Донецької області (23,2 млн. грн.), Новоушицька ОТГ Хмельницької області (22,8 млн. грн.), Народницька ОТГ Житомирської області (21,7 млн. грн.). Найменший розмір цієї субвенції передбачено для Заводського ОТГ Полтавської області (366,8 тис. грн.) [4]. Розмір найбільшої субвенції перевищує розмір найменшої майже у 60 разів.

Таблиця 8. Обсяг субвенцій з державного бюджету на формування інфраструктури ОТГ, тис. грн.

Показник	Кількість ОТГ	Частка, %
<b>більше 20,00 млн. грн.</b>	4	2,5
<b>10,01-20,00 млн. грн.</b>	17	10,7
<b>5,01-10,00 млн. грн.</b>	60	37,7
<b>2,01-5,00 млн. грн.</b>	65	40,9
<b>1,01-2,00 млн. грн.</b>	11	6,9
<b>до 1 млн. грн.</b>	2	1,3
<b>Всього</b>	<b>159</b>	<b>100,0</b>

Ця субвенція є значною підтримкою держави. Якщо порівняти її обсяг до величини дохідної частини бюджетів ОТГ (власних ресурсів), то у деяких випадках вона, інфраструктурна субвенція, може перевищувати самі бюджети у декілька разів. Рекордсменами у цьому є наступні ОТГ: Милявська ОТГ Рівненської області – перевищення обсягу державної інфраструктурної субвенції над дохідною частиною

<sup>7</sup> Постанова КМУ №200 від 16 березня 2016 р.



бюджету ОТГ 4,3 рази, Вільшанська ОТГ Львівської області – перевищення у 3,7 разів. Однак, є і такі ОТГ, де частка субвенції відносно дохідної частини бюджету ОТГ є не значною – це Калинівська ОТГ Вінницької області (4,7%), Ювілейна ОТГ Дніпропетровської області (4,8%).

Таблиця 9. Частка субвенції на формування інфраструктури ОТГ відносно до дохідної частини бюджету

Показник	Кількість ОТГ	Частка, %
<b>більше 200%</b>	15	9,4
<b>100-200%</b>	46	28,9
<b>50-100%</b>	58	36,5
<b>20-50%</b>	24	15,1
<b>до 20%</b>	16	10,1
<b>Всього</b>	<b>159</b>	<b>100,0</b>

*у 15 ОТГ обсяг інфраструктурної субвенції більший від розміру дохідної частини бюджетів цих ОТГ*

## ВИСНОВКИ

Відповідно до проведеного аналізу, можна зробити висновок, що лише близько 30 новоутворених ОТГ (15 %) мають більш-менш сформовану територіальну структуру та повністю відповідають урядовій Методиці формування спроможних територіальних громад. Решта ОТГ перебувають на стадії формування, і подальший їх розвиток може відбуватися за такими сценаріями:

Для міських та селищних ОТГ -

1) до ОТГ будуть приєднані нові сільські території;

Для сільських ОТГ -

2) ОТГ, утворені поблизу малих та середніх міст, у переважній більшості будуть приєднані до цих міст;

3) до ОТГ, утворених поза зоною впливу міст та селищ будуть, додані інші сільські населені пункти, які також не потрапляють в зону такого впливу [3,5].

Таке приєднання не буде спонтанним чи хаотичним. Адже, у Законі про добровільне об'єднання територіальних громад, передбачена державна підтримка добровільного об'єднання. І одним із положень цієї підтримки є розробка Перспективних планів формування територій громад областей. Кожен такий план – це бачення держави із формування нової оптимальної адміністративно-територіальної структури, яка передбачає утворення оптимальної кількості ОТГ, враховуючи урядову Методику та їх наукове обґрунтування.

Здійснений аналіз свідчить, що недостатньо науково обґрунтовані, недосконало розроблені та схвалені перспективні плани формування територій громад, не стали надійним запобіжником формування неспроможних громад.

---

*лише 30 новоутворених ОТГ відповідають урядовій  
Методиці формування спроможних територіальних  
громад*

---

Поява значної кількості низькоспроможних ОТГ свідчить про роль суб'єктивного чинника, вплив агробізнесу, великих забудовників, тощо на реалізацію реформ в Україні, недостатній рівень кваліфікації експертного середовища та науковців, які долучились до багаторічної роботи з формування мов та проведення реформи і, як наслідок, низький рівень готовності суспільства до реформи, низький рівень готовності реалізовувати реформи чиновниками, на яких була покладена відповідальність за проведення реформи децентралізації влади в Україні. Якщо в процесі проведення реформи не вдасться вирішити завдання формування спроможних ОТГ як нової базової одиниці АТУ України, то бажаних результатів суспільних перетворень в країні досягнуто не буде.

Запропонований підхід до наукового аналізу спроможності новоутворених ОТГ може бути використаний для розроблення системного механізму забезпечення формування спроможних ОТГ та їх подальшого розвитку, удосконалення напрямів реалізації реформи з децентралізації в Україні.

### Література:

1. Анатолій Ткачук. Децентралізація влади: від потреби до реалізації (робочий зошит) – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2013.–116 с.
2. Анатолій Ткачук. Скандинавський шлях. Досвід реформ адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Данії та Швеції. – К.: Логос, 2015. – 124 с.
3. Ганущак Ю.І. Територіальна організація влади: Напрямки змін/за заг. ред. д. держ. упр., проф. Куйбіди В.С. [Монографія]. – Львів: Видавництво «Астролябія», 2013. – 166 с.
4. Децентралізація. Місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад. Фінансово-аналітичні матеріали/За ред. Казюк Я.М. – К.: Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, 2016 р.
- 5.
6. Юрій Ганущак. Реформа територіальної організації влади; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К.: ТОВ «Софія-А». – 2015. – 168 с.
7. Юрій Ганущак. Префекти: уроки Франції для України – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2015. – с. 5-42.
8. Формування спроможних територіальних громад в Україні: переваги, ризики, загрози/ Олійник Я.Б., Остапенко П.О.// Український географічний журнал. – 2016, №4. – с. 37-43

Наукове видання

Анатолій Мельничук  
Павло Остапенко

## ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ: реформа №1

[аналітичні записки]

**Відповідальний за випуск:** *Павло Остапенко*

**Редагування:** *Анатолій Мельничук, Дар'я Остапенко*

**Макет-дизайн:** *Павло Остапенко*

**Підписано до друку:** *25.12.2016 р.*

**Наклад:** *100 прим.*

**Надруковано:** *ЦОП «Глобус» ФОП Кравченко Я.О.*

**Адреса:** *м. Київ, просп. В.Лобановського, буд. 119*

**Тел.:** *(044) 561-95-31*

Наукове видання підготовлено на замовлення

Товариства дослідників України

*ngo.tdu@gmail.com*

*www.tdukr.com*