ОТГ АСОЦІАЦІЯ

Успішні разом!

П’ять років формування нового базового рівня АТУ: успіхи та проблеми реформи в Україні

Аналітична записка

Анатолій Мельничук, експерт-аналітик Асоціації ОТГ

Київ

2020

АНОТАЦІЯ

Розвиток ОТГ в умовах реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні тісно пов’язаний з удосконаленням організації життя та діяльності населення, досягненням сталого розвитку території. Хоча децентралізація знаходиться у фокусі уваги вчених, практиків, міжнародних донорських програм та урядів, відсутня її універсальна модель. Реформа відрізняється в різних країнах залежно від політичних та адміністративних компромісів. Економічні та політичні передумови запровадження децентралізації в Україні склались після здобуття незалежності у 1991 р. Реформа децентралізації з 2015 р. отримала значний розвиток. Її незворотність має бути означеною внесенням змін до Конституції, завершенням реформи АТУ та законодавчим забезпеченням фінансування повноважень територіальних громад. Обрана модель запровадження децентралізації в Україні не дозволила уникнути формування громад з низькою ресурсною та фінансовою спроможністю. Формування соціальної основи та просторова доцільність, досягнення випереджувальних темпів економічного розвитку та збереження сприятливого екологічного середовища залишаються основними завданнями для підвищення ефективності реформи децентралізації в Україні.

© Аналітичний центр Всеукраїнської асоціації об'єднаних територіальних громад

ВСТУП

До початку 1990-х років XX ст. 84% країн, з чисельністю населення понад 5 млн. осіб, у той чи інший спосіб зазнали децентралізації. Світовий Банк, головний донор боротьби з бідністю у світі, є однією з найактивніших інституцій, що сприяє децентралізації. Реформа децентралізації сприяє якісному покращенню життєвого середовища для мешканців громад, створенню реальних умов для всебічного розвитку територій та людських ресурсів, формування засад дієвого місцевого самоврядування. Але її неналежне практичне застосування може зневолювати заплановані позитивні результати.

Представлені аналітичні матеріали мають на меті розгляд питання розвитку місцевого самоврядування в Україні у контексті реалізації реформи децентралізації. В Україні відбулись кардинальні зрушення у перерозподілі повноважень між гілками влади, відносинах між громадянами і владою. Децентралізація опинилась у фокусі уваги українського суспільства в умовах кризового періоду розвитку української державності, оскільки саме цей процес є однією з базових умов незалежної й ефективної діяльності органів місцевої влади, розвитку місцевої економіки. Особливості утворення спроможних територіальних громад, причини проблем запровадження реформи децентралізації, спроможність утворених ОТГ залишаються гостро дискутовані у експертному середовищі та серед практиків місцевого самоврядування. Особлива увага надана питанню ролі перспективного плану формування територій громад регіонів та спроможності й перспективі розвитку територіальних громад, у т.ч. пропонованих до створення за адміністративним підходом.

ПЕРЕДУМОВИ РЕФОРМИ АТУ В УКРАЇНІ

Децентралізація – це, по суті, перенесення повноважень та відповідальності за державні видатки та доходи від центрального уряду на нижчі рівні влади (Alm,J., Aten, R.H. and Bahl, R. 2001). Принципом децентралізації є твердження "якомога більше автономії та стільки центральної влади, скільки необхідно" (Koswara, 2000). Firman, T (2010) вважав децентралізацію процесом, або сукупністю політичних чи конституційних реформ, які передають відповідальність за планування, управління, залучення ресурсів та розподіл їх з вищих на нижчі рівні державних органів,

© Аналітичний центр Всеукраїнської асоціації об'єднаних територіальних громад

включаючи підпорядковані підрозділи, напівавтономні органи державної влади та місцеві чи функціональні органи влади. У свою чергу Rondinelli, D.A (1998) стверджував, що децентралізація розглядається як інструмент демократизації, адміністративної та фіскальної ефективності, а також розвитку ринку. Поширена думка, що ширша регіональна автономія може заохочувати органи місцевого самоврядування та громади висловлювати власні ініціативи щодо необхідної економічної дерегуляції та інших заходів для стимулювання економічного зростання в містах та регіонах, включаючи залучення іноземних інвестицій. Pratikno (2008) вказує, що наслідком децентралізації є прискорення економічного розвитку у відсталих регіонах, поліпшення національного контролю та нагляду за віддаленими районами, уникнення горизонтальних конфліктів.

Сформувались дві основні мотивації для децентралізації:

- економічна – неспроможність центрального уряду керувати розвитком територіальних спільнот;

- політична – провали недоопрацювання центральної влади в практиці щодо сприяння демократичним цінностям у розвитку територіальних громад.

Децентралізація не призначена для послаблення ролі центральної влади. Її мета наділити органи місцевого самоврядування повноваженнями та зробити їх більш спроможними реагувати на місцеві потреби. Завдяки їй зменшується залежність від центрального уряду; покращується підзвітність; інституціоналізуються зміни; і заохочується економічний розвиток (Grindle, 2007, Martinez-Vasques J., 2011).

На думку Seymour та Turner (2002), децентралізація, що впроваджується в багатьох країнах, які розвиваються, не обов'язково заохочує "розвиток" або "демократичний" результат, є ефективною стратегією зменшення бідності. Однак децентралізація має потенціал для покращення та трансформації можливостей розвитку держав на місцевому рівні, якщо забезпечити функціонування відповідних інститутів, координацію, правозастосування та вирішення конфліктів (Shah, A. and Hutter, J., 1998;Grindle, 2007).

Уже з 90-х років децентралізація стала характерним явищем, для України, яка прагнула позбутись спадщини перебування у складі тоталітарного та надмірно централізованої щодо управління СРСР. Так, розпочалась передача повноважень центральних органів влади на місця, сформовано Концепцію адміністративної реформи в Україні. У 2000-х була вже напрацьована достатня проєктна нормотворча база, сформувалась концепція реалізації реформи АТУ та запровадження децентралізації в Україні. У 2005 р. відбулась спроба переходу до активної фази

© Аналітичний центр Всеукраїнської асоціації об'єднаних територіальних громад

реалізації реформи АТУ України, невдача якої засвідчила, що є необхідність широкої інформаційної кампанії та залучення підтримки реалізації реформи на місцях. У 2008-2009 рр. команда фахівців під егідою департаменту з питань реформування адміністративно-територіального устрою Мінрегіону, в основному, завершила роботу над переформатуванням підходів та бази реформи з врахуванням труднощів попередніх етапів.

У 2014 р. в Україні почалась активна фаза впровадження децентралізації, яка вважається однією із ключових у реанімаційному пакеті реформ. Окрім потреби подолання задавненої проблеми України – бідності населення – активізація її впровадження була викликана й іншими чинниками. Рішучого запровадження децентралізації вимагали необхідність формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад. До того ж децентралізація є основною умовою для держав-кандидатів на вступ до ЄС, на ній базуються всі галузеві політики, які розробляються і впроваджуються у межах ЄС. Отже, на меті реформи було вирішення таких суспільно значущих завдань як удосконалення територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, децентралізація, реформа місцевого самоврядування, розвиток території, удосконалення управління територією, демократизація, боротьба з корупцією, ефективне врядування, демократія участі та ін.

У більш узагальненому вигляді основні чинники, які вимагали реформи було сформульовано наступним чином:

- складна, ієрархічно невпорядкована чотириступенева структура АТУ України;
- розривність території адміністративно-територіальних одиниць, наявність анклавів та ексклавів;
- недосконаліть процедур та критеріїв для формування адміністративно-територіальних одиниць, віднесення поселень до категорії сіл, селищ, міст;
- великі диспропорції між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня як за територією, так і за кількістю населення;
- відсутність у багатьох випадках точно визначених меж адміністративно-територіальних одиниць або встановлення значної частини меж таких одиниць без урахування місцевих природних та інших факторів, перспектив розвитку територій;

© Аналітичний центр Всеукраїнської асоціації об'єднаних територіальних громад

- обмеження впливу громад населених пунктів на розвиток територіями за межами їх забудови;
- обмежені можливості для об’єднання та співпраці територіальних громад, невідповідність між об’ємом повноважень та ресурсів територіальних громад.

СПРОМОЖНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК КАМІНЬ СПОТИКАННЯ МІЖ АДМІНІСТРУВАННЯМ ПРОЦЕСУ УТВОРЕННЯ ОТГ ТА ПРАГНЕННЯМИ ОСНОВНИХ АКТОРІВ ПРОЦЕСУ НА МІСЦЯХ

Положення реформи адміністративно-територіального устрою, зразка 2014 р. , були змінені у порівнянні з попередніми етапами реформи. Для того, щоб уникнути нав’язування зміни АТУ зверху, пом’якшити протидію реформі на місцях, яка була викликана низьким рівнем поінформованості із її завданнями, процедурами, спрямованістю була задіяна процедура добровільного об’єднання громад. Це означає, що об’єднання суміжних територіальних громад України відбувається винятково добровільно відповідно до Закону України «Про добровільне об’єднання територіальних громад».

Це, загалом, прогресивне, але складне для практичного впровадження рішення мало на меті широкого інформування населення із завданнями та наслідками реформи, пошук та опора у просуванні реформи на місцеву ініціативу, підтримку формування дієвих команд формування та управління новими одиницями АТУ – ОТГ. Критична маса груп активного населення, яке долучилось ініціювання, обговорення, формування ОТГ, з часом входила до складу нових депутатських корпусів та виконкомів мали демонструвати практичні переваги об’єднання територіальних громад, стати базою підтримки реформи у протистоянні із агентами активного спротиву реформи, якими, досить часто, стали районні державні адміністрації, політичні сили, місцевий конформізм населення та місцевих еліт. Вивільнення ініціативи населення на місцях, як чинника розвитку територіальних громад, стало вагомим інструментом спроби позбавлення десятиліть її сковування радянським політичним режимом. Між тим ряд експертів та фахівців місцевого самоврядування критично сприйняла цей підхід, як такий, який затягнув у часі реалізацію реформи, потребував жорсткого правового та юридичного контролю за формуванням спроможних ОТГ, який зрештою не запрацював належним чином.

© Аналітичний центр Всеукраїнської асоціації об'єднаних територіальних громад

Закон України «Про добровільне об’єднання територіальних громад», зокрема, передбачає підтримку держави об’єднанню територій громад шляхом розробки перспективних планів формування територій громад регіонів України. Розробниками планів призначено обласні державні адміністрації. Плани – це бачення держави із формування нової оптимальної адміністративно-територіальної структури, яка передбачає утворення оптимальної кількості ОТГ, враховуючи урядову методику та їх експертне обґрунтування.

Так, як основною метою реформи децентралізації в Україні є створення спроможних об’єднаних територіальних громада, тому вкрай важливим є питання їх ресурсного потенціалу.

Проблема спроможності територіальної громади зазнає гострої дискусії на фоні аналізу просування реформи децентралізації в Україні та проголошення реалізації етапу завершення формування ОТГ.

Виклики для децентралізації:

- *низька фіскальна спроможність місцевих громад* – основні джерела збільшення місцевих доходів – створення підприємства з місцевим управлінням, видобування природних ресурсів та збір місцевих податків
- *недостатній соціальний капітал* – соціальний капітал розвиває громадянське суспільство, що є необхідною умовою існування сучасної демократії та ефективного функціонування політичних інститутів;
- *низький потенціал місцевих установ* – відсутність навичок і слабкі інститути залишаються серйозними проблемами розвитку територій; місцева спроможність знекровлена внаслідок тривалого періоду організації розвитку «зверху вниз»

ДОСВІД АСОЦІАЦІЇ ОТГ В ОБГОВОРЕННЯХ ПРОЦЕСУ У РЕГІОНАЛЬНИХ ВІДДІЛЕННЯХ ТА ЗАХОДАХ МІНРЕГІОНУ: ЯКІ ГРОМАДИ ВДАЛОСЬ/НЕ ВДАЛОСЬ ВІДСТОЯТИ І ЧОМУ

Результати процесу добровільного об’єднання територій громад в Україні є вражаючими. Станом на 01.01.2020 р. утворено 1029 громад (49 з них очікують рішення про призначення перших виборів голів та депутатів місцевих рад), у середньому по 200 громад на рік у продовж п’яти років. Новоутворені громади займають близько 45% площі території України, у їх межах проживає понад 30% населення нашої країни. При цьому кожна ОТГ – унікальне і значиме законне

© Аналітичний центр Всеукраїнської асоціації об'єднаних територіальних громад

утворення, яке пройшло етап ініціативи, обговорення, узгодження, отримання юридичного висновку щодо законності формування і дотримання його процедури, у переважній більшості з них були призначені ЦВК і проведені перші вибори, вони отримали визнання спроможності Мінрегіоном та отримали прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Зрештою, сформували виконавчі структури ОМС, перебрали на себе значну частину делегованих повноважень та проводять активну проєктну роботу.

Проте етап добровільного об'єднання територіальних громад себе вичерпав. Слушним і необхідним стало адміністративне завершення реформи АТУ України, яке, насамперед, має бути спрямованим на об'єднання територіальних громад, які не пішли на добровільне об'єднання та підвищення спроможності діючих ОТГ, шляхом доєднання до них територій суміжних громад.

На жаль, запобіжники щодо формування невідповідних та неспроможних ОТГ спрацювали недостатньо – насамперед, це перспективні плани формування територій спроможних громад та правова процедура їх утворення. Асоціація ОТГ очікувала залучення максимальних зусиль для посилення існуючих об'єднаних громад та уникнення ліквідації діючих ОТГ шляхом не включення їх до оновлених перспективних планів у 2020 р. на цьому етапі.

Асоціація ОТГ стала активним учасником широкого обговорення створення нових перспективних планів формування територій громад областей України із формування нового адміністративно-територіального устрою України. Вона зайняла незмінну позицію, що громади, які пройшли шлях добровільного об'єднання, вибори, перші кроки становлення і розвитку, успішно надають послуги мешканцям – не повинні бути примусово приєднані до інших. Формування нового АТУ України має відбутись на основі вже діючих об'єднаних громад, які стали основним виразом та опорою впровадження реформи.

Вже з вересня 2019 р. Асоціація ОТГ реалізує Ініціативу обговорення у регіональних відділеннях критеріїв та моделювання змін АТУ за підтримки організації заходів Швейцарсько-українським проєктом "Підтримка децентралізації в Україні" DESPRO. Це дозволило перевести у максимально публічну площину комунікацію з громадами щодо проблемних питань завершення формування ОТГ, додаткового поглибленого вивчення аргументів можливої зміни конфігурації ОТГ.

Реалізовані заходи включили дві основні складові – формування запиту на актуальні дані щодо розвитку ОТГ регіону (паспорти громад, перелік делегованих повноважень, які реалізує громада, реалізовані та підготовлені проєкти розвитку,

© Аналітичний центр Всеукраїнської асоціації об'єднаних територіальних громад

установчі та планувальні документи, перелік участі у проектах міжнародної технічної допомоги) та представлення підготовлених на цій основі аналітичних матеріалів на заходах; ознайомлення учасників заходу із аналітичними матеріалами щодо стану формування ОТГ у регіоні, їх основні параметри, критерії спроможності ОТГ експертом Мінрегіону.

До реалізації цієї Ініціативи і під час її проведення паралельно у Києві та регіонах України досить активно відбувалось ознайомлення із особливостями роботи із підготовки змін до АТУ України за ініціативи Мінрегіону та проєктів міжнародної технічної допомоги в країні. Заходи Асоціації ОТГ суттєво відрізнялись аудиторією та, відповідно, спрямованістю дискусії. Виключно на наших заходах були зібрані голови та представники громад, які відповідно до поінформованості щодо критеріїв спроможності ОТГ, які розглядались у той час як ключові для обґрунтування перспективних планів, потрапляли у зону ризику щодо можливої ліквідації шляхом не включення до цих документів. Часто під час наших обговорень ми констатували, що ці громади були мало поінформованими щодо загрози ліквідації своїх громад та аргументації необхідності цього.

Група ризику визначалась за критеріями, які були напрацьовані та проаналізовані для усіх областей для Мінрегіону командою експертів «U-LEAD з Європою». Оцінка спроможності ОТГ включала по три показник з трьох блоків – ресурсна спроможність (площа території, кількість територіальних громад, які об’єднались, наявність амбулаторії), демографічна спроможність (кількість населення, динаміка природного приросту населення, кількість учнів у населеному пункті, який став центром ОТГ), фінансова спроможність (частка місцевих податків у дохідній частині загального фонду бюджету громади, питома вага видатків на утримання апарату управління у сукупних доходах, індекс податкоспроможності). Незважаючи на можливість дискусії щодо обраних показників, можна стверджувати, що вони стали об’єктивним статистичним підґрунтям для аналізу ефективності реалізації етапу виходячи із доступності статистичних даних в Україні. Хочу підкреслити, що більша кількість даних через інструмент усереднення отриманих результатів та їх співвідношення із середньозваженим показником по країні краще відображає оцінку, ніж менша. Розглянемо ефективність формування ОТГ у 2015 – 2019 рр., крізь призму оцінки спроможності їх прискореному розвитку та підвищення ролі місцевої економіки в Україні.

Отримані результати бентежать. Лише 138 громад, сформованих на той час, не мали критичних даних за усіма показниками, ще 323 громади мали критичне

© Аналітичний центр Всеукраїнської асоціації об'єднаних територіальних громад

значення лише за одним показником. 204 сформованих ОТГ мали критичні значення за двома показниками, 141 – за трьома показниками, 43 – за чотирма, 11 – п’ятьма, та 1 – за шістьма.

Фактично без аналізу таких значимих параметрів як недопущення розриву територій, уникнення утворення анклавів, недопущення зниження якості надання послуг населенню у порівнянні із періодом до об’єднання, територіальна зв’язаність громад, які прийняли рішення про об’єднання, лише за критерієм спроможності, ми отримали близько 50% ОТГ сформованих на етапі добровільного етапу формування ОТГ, які підпадають під сумнів щодо спроможності розвитку та можливості стати основою для формування потужної місцевої економіки в Україні.

У відповідь на занепокоєння викликане такими даними громад, Асоціація ОТГ у рамках реалізації своє Ініціативи провела опитування серед громад для отримання додаткової інформації щодо їх спроможності та функціонування. Нам у короткий час вдалось зібрати анкети близько 300 ОТГ. Для громад, які за базовими показниками потрапили в групу для яких могла бути змінена конфігурація, деякі виступили виключно за збереження існуючої конфігурації, частина за її збереження, але розглядали варіанти доєднань до себе сусідніх територій, більшість виступили за доєднання до себе у різному вигляді – від однієї сільради до сусідніх громад. Фактично всі надали обґрунтовані аргументи для своєї позиції та щодо своєї спроможності.

Вперше від громад було отримано дані щодо перебирання на себе делегованих повноважень, проєктну діяльність та розробки й прийняття установчих та планувальних документів. Ці параметри суттєво доповнюють характеристику розвитку ОТГ як нових базових одиниць АТУ і не аналізувались та не брались до уваги у контексті визначення спроможності іншими експертами в Україні.

Щодо делегованих повноважень за перші роки існування ОТГ вдалось перебрати у більшій частині виконання повноважень у галузі середньої освіти, культури, щодо бюджету і фінансів, у сфері соціально-економічного розвитку.

У той же час ОТГ, які потребують особливої підтримки розвитку з-поміж опитаних, мають труднощі із більшою половиною напрямів з делегування повноважень на рівень ОТГ. Це делегування повноважень щодо охорони здоров'я, державно архітектурно-будівельної інспекції, соціального захисту, бюджету, фінансів і цін, охорони навколишнього природного середовища, забезпечення безпеки громадян, зовнішньо-економічної діяльності.

© Аналітичний центр Всеукраїнської асоціації об'єднаних територіальних громад

Важливою ознакою розвиту території та ефективності роботи ОМС є кількість реалізованих проєктів у громаді. Це завдання виявилось важчим для реалізації громадами. Переважна частина проєктів фінансувалась за рахунок інфраструктурної субвенції. Але навіть ці проєкти були повністю реалізовані лиже у 50% випадках.

ОТГ, які потребують особливої підтримки розвитку, з-поміж опитаних сильно відстають у реалізації проєктної діяльності.

Досить відмінними за цими параметрами є регіони України. До прикладу у Полтавській області дещо вищою є частка проєктів міжмуніципального співробітництва. Але загалом можна сказати, що у цих громадах реалізується у п'ять разів менше проектів за кошти інфраструктурної субвенції, ніж у середньому по країні і регіоні. Проєкти, які фінансуються з інших джерел практично не реалізуються.

Ще одним важливим параметром розвитку громад, особливо важливим на етапі становлення нових одиниць АТУ, на мою думку, є розробка та прийняття установчих та планувальних документів.

Якщо Плани соціально-економічного розвитку розроблені та затверджені практично усіма опитаними громадами, то інші установчі та планувальні документи у половини громад, а документи з планування території у 1-2 громадах з десяти.

Гірша ситуація у громадах, які потребують особливої підтримки розвитку – Стратегії розвитку, Схеми планування території ОТГ, Генеральні плани населених пунктів є у кількох громадах на десять, що унеможливлює сталий розвиток та загрожує ефективності реалізації заходів та проектів з розвитку громади.

У короткий термін Асоціація ОТГ у рамках своєї Ініціативи обговорення у регіональних відділеннях критеріїв та моделювання змін АТУ провела засідання у семи регіонах. У Львівській область участь у обговорені взяв участь заступник Міністра Міністерства розвитку громад та територій України В.Негода. Напередодні засідання у Львові 19 листопада 2019 р. Мінрегіон нарешті запропонував варіант оновлення Методики формування спроможних територіальних громад від 08.04.2015 р. у частині визначення спроможності територіальних громад, Постановою Кабміну України від 24.04.2020 р. вони були затверджені. Можна припустити, що скорочення кількості показників, і запропонована процедура попереднього визначення була також спрямована на скорочення довгого переліку неспроможних уже утворених громад. За обрахунками лише дещо більше 20 ОТГ потрапляли у групу з низьким рівне спроможності. На зустрічі у Львові заступник міністра підкреслив, що методика має рекомендаційний характер і уже сформовані ОТГ не можуть бути ліквідованими враховуючи вимоги, що приписані у Методиці. Уряд вбачає доцільність ліквідації тих

© Аналітичний центр Всеукраїнської асоціації об'єднаних територіальних громад

ОТГ, де чисельність населення і кількість дітей є низькою і до яких не можуть бути доєднані сусідні територіальні громади, або порушені норми Законів України щодо об'єднання територіальних громад.

Можна припустити, що фактично під тиском позиції ОТГ, асоціацій місцевого самоврядування, неготовності ОДА та уряду нести відповідальність за формування значної кількості неспроможних ОТГ було запропоновано підходи до аналізу та визначення спроможності територіальних громад адаптовані під штучне зниження кількості діючих ОТГ, які потребували зміни конфігурації чи навіть, ліквідації. На адміністративному етапі завершення формування базового виникла потреба також виправлення численних випадків визнання об'єднань, які відбулись із порушенням норм законодавства, загрози блокування розвитку міст, через переважання об'єднань приміських зонах. До прикладу, у тринадцяти регіонах України відбулось об'єднання громад із розривом території (Великосорочинська, Чумаківська, Цуманська та ін ОТГ).

Фактично, після активної роботи ОДА із залученням до консультацій, народних депутатів, експертів, регіональних відділень Асоціації ОТГ, інших асоціацій місцевого самоврядування були сформовані проєкти нових перспективних планів. Міністерство розвитку громад та територій України, Комітет Верховної ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування організували широке обговорення створення нових перспективних планів формування територій громад областей України. До цього етапу можна стверджувати вдалось відстояти існування близько 150 ОТГ, існування яких було підтверджене внесенням до перспективних планів.

Обговорення не супроводжувались прийняттям рішень та носило консультативний характер. Різні розробники – ОДА – з різних позицій підійшли до розробки проєктів перспективних планів. До прикладу, Житомирська ОДА презентувала проєкт в основу підготовки, якого, зокрема, покладалось правило максимального збереження існуючих ОТГ, як флагманів реформи, а Львівська, подала проєкт, який передбачав ліквідації близько 20 діючих ОТГ. Це свідчить про відсутність єдиного чіткого підходу до адміністративного етапу завершення формування базового рівня АТУ. На цьому етапі Асоціація ОТГ зайняла жорстку позицію щодо обов'язкового збереження діючих ОТГ. У процесі консультацій різним стейкголдерами вдалось переконати розробників щодо збереження ряду діючих ОТГ. До прикладу, це Михайлівська ОТГ Запорізької області, Троїцька ОТГ Дніпропетровської області та ін. У випадках, коли компроміс із розробником під час

© Аналітичний центр Всеукраїнської асоціації об'єднаних територіальних громад

консультацій не було знайдено, приймалось рішення перенести розгляд спірних питань на етап погодження перспективних планів. Тепер, коли 12 перспективних планів затверджені Урядом, на жаль, можна стверджувати, що зауваження Асоціації ОТГ, у частині збереження ОТГ у переважній більшості за механізмом узгодження перспективних планів, розробниками враховано не було. Загалом до кінцевих розробок перспективних планів не потрапили 126 ОТГ (див. Додаток).

Зробимо короткий аналіз критеріїв за урядовою методикою цих громад. Розподіл територіальних громад існування, яких не передбачене перспективними планами 2020 р., за роками утворення свідчить, що формування малоспроможних громад мало тенденцію до зростання з року у рік після 2015 р., що може свідчити про бажання ОДА звітувати про зростанні кількості ОТГ у своїх регіонах, у тому числі і шляхом недостатнього адміністрування процесу утворення, що вело до недоліків у конфігурація та спроможності утворених громад.

Територіальні громади існування яких непередбачене перспективними планами 2020 р.

№	регіон	Громади учасники АОТГ	Громади, які не є учасниками АОТГ	Разом
1.	Вінницька область	6	5	11
2.	Волинська область	3	7	10
3.	Дніпропетровська область	3	3	6
4.	Донецька область	0	0	0
5.	Житомирська область	1	2	3
6.	Закарпатська область	0	0	0
7.	Запорізька область	2	7	9
8.	Івано-Франківська область	0	2	2
9.	Київська область	0	0	0
10.	Кіровоградська область	3	1	4
11.	Луганська область	5	2	7
12.	Львівська область	11	4	15
13.	Миколаївська область	2	2	4
14.	Одеська область	1	0	1
15.	Полтавська область	8	4	12
16.	Рівненська область	0	3	3
17.	Сумська область	0	0	0
18.	Тернопільська область	1	8	9
19.	Харківська область	0	0	0
20.	Херсонська область	1	3	4
21.	Хмельницька область	4	3	7
22.	Черкаська область	11	0	11
23.	Чернівецька область	0	0	0
24.	Чернігівська область	0	3	3
Разом		59	62	121

При обговоренні, за один із найбільш значимих аргументів для віднесення громади до таких, які мають бути посиленим через доєднання або за відсутності

© Аналітичний центр Всеукраїнської асоціації об'єднаних територіальних громад

такої можливості, і ліквідації стає кількість населення. За мінімальний критерій відповідно до Методики–визначено 3000 осіб. Цей критерій, на мою думку, не є достатньо аргументованим і є дуже заниженим.

Між тим, поміж громад, існування яких непередбачене перспективними планами 2020 р., кількість громад, чисельність населення яких складає менше 3000 осіб, складає 70 (55% від загальної кількості). 19 з них мають відхилення від мінімального параметра менше ніж 10%. Тільки одна громада – Соколівська Житомирської області – межує лише з іншими ОТГ. Усі інші теоретично можуть бути посиленими у демографічному плані доєднанням до себе територіальних громад, які не пішли на добровільне об'єднання у 2015-2019 рр. 105 громад мають меншу за мінімум передбачений урядовою методикою площу території. 5 з них мають відхилення від мінімального параметру менше ніж 10%. Вісім громад не мають показників нижче мінімальних визначених методикою.

Основною мотивацію для обрання до ліквідації більшості громад є близькість їх центрів до більших за людністю населених пунктів, часто приміське положення. 103 громади із запропонованих до ліквідації знаходяться у межах 25 км до більшого центру. 78 у нових перспективних планах віднесені до них, 24 через спротив сільських ОТГ об'єднуватись з містами, насамперед, великими – доєднано до інших, як правило, сільських громад.

Деяка оптимізація спроможності громад після ліквідації та утворення нових проєктних громад поясненню здоровим глуздом не піддаються. Так, мешканці Бутенківської ОТГ будуть змушені добиратись до нового центру смт Білики через м. Кобиляки (13 км) – 22 км, Межиріцької ОТГ через Палоград (7 км) до ного центру м. Троїцьк – 24 км. Сім громад доєднано до інших центрів з віддаллю понад 35 км.

До деяких ОТГ експерти при обговорені надали окремі застереження щодо існування, крім затиснення оточення міст, про яке вже згадувалось, це розрив територій (Могилівська ОТГ Дніпропетровської області), наявність критичної інфраструктури великих міст (аеропорт м. Вінниця на території Гавришівської ОТГ). Втім у нових планах ми бачимо таку ж ситуацію. До прикладу, найбільший аеропорт країни зареєстровано у проєктній Гірській сільській територіальній громаді. Загалом, має місце вибірковість підходу – громади із подібними параметрами в одних випадках потрапили у список «ліквідації» у інших ні. Проілюструємо це на найбільш типовому випадку – невелика за людністю громада у зоні впливу більшого економічного центру у нових виправлених адміністративних планах та можливості існування громади з одного населеного пункту. За цим параметром нові перспективні

© Аналітичний центр Всеукраїнської асоціації об'єднаних територіальних громад

плани, загалом, мало відрізняються від попередніх, хоч із дещо вищим параметром кількості мешканців. До прикладу, розглянемо плани регіонів у яких найбільша кількість громад учасниць Асоціації ОТГ не потрапили до нових перспективних планів – Дніпропетровську, Львівську, Полтавську та Черкаську області.

У новому перспективному плані Дніпропетровської області знаходимо сім територіальних громад (зокрема, Павлоградська, Першотравенська, Синельниківська) сформовані з одного населеного пункту. Вісімнадцять громад у зоні впливу більшого економічного центру. У т.ч. проєктна – Брагинівська ОТГ за усіма параметрами близька до запропонованих до ліквідації громад, є у плані три громади із населенням менше 3000 осіб, одна з площею 2,3 км^2 (Першотравневська міська територіальна громада), що у 10 разів менше найменшої за площею ліквідовано громади. У новому перспективному плані Львівської області знаходимо 9 громад у зоні впливу більшого економічного центру. У новому перспективному плані Полтавської області знаходимо 5 громад у зоні впливу більшого економічного центру, є у плані громада із населенням менше 3000 осіб. У новому перспективному плані Черкаської області знаходимо дві територіальні громади (Черкаська і Смілянська) сформовані з одного населеного пункту. Шістнадцять громад у зоні впливу більшого економічного центру. Проєктна – Вознесенська ОТГ – за основними параметрами близька до запланованих до ліквідації. 20 громад передбачених новим планом мають площу менше 200 км^2, п’ять, мають менше 300 учнів у ЗЗСО.

© Аналітичний центр Всеукраїнської асоціації об'єднаних територіальних громад

ВИСНОВКИ

Реформу децентралізації справедливо вважають однією з найбільш успішних. Це пов’язано із тим, що на засадах добровільності до її реалізації вдалось залучити тисячі ініціативних та зацікавлених у результатах громадян із різного середовища і різним досвідом. Сформована на засадах добровільного об’єднання мережа ОТГ не є оптимальною. Більшість існуючих ОТГ потребують заходів із посилення своєї спроможності. Але сформовані ОТГ є унікальною цінністю зразка нового підходу до державного управління. Для збереження духу реформи добровільне об’єднання має визначати і добровільну зміну статусу та конфігурації уже сформованих ОТГ.

Схематичне розуміння спроможності як функції від кількох статистичних параметрів спрощено передає складну гамму розвитку нових територіальних громад. Для оцінки спроможності мають бути залучені такі параметри, як опанування делегованих повноважень, формування ефективної системи управління територіальною громадою, проєктна діяльність, стратегування та планування розвитку, зрушення у системі надання послуг громадянам, динаміка розвитку освіти, культури, медицини, бізнесу, забезпечення безпеки, благоустрій, залучені інвестиції та ін. параметри. Комплексна оцінка розвитку, та відповідний рейтинг у перспективі щонайменше п’яти років можуть дати відповідь про стан громади та інструменти, які дозволять підвищити її спроможність.

Ліквідація126 громад шляхом не включення їх у нові перспективні плани формування територій громад – потужний удар по громадянській ініціативі у системі розвитку нового місцевого самоврядування. Між тим аналіз нових планів дозволяє стверджувати, що при їх розробці не вдалось розв’язати ряд завдань з перетворення АТУ України. Схематично-статистичними і недостатньо обґрунтованими залишились параметри формування спроможних громад, не вирішене питання розподілу повноважень та взаємозв’язаності ієрархічних рівнів АТУ, особливості приміської зони великих міст у системі АТУ та ін. Основне, не забезпечено єдиного підходу до прийняття адміністративного рішення щодо існування чи ліквідації діючої територіальної громади. Зазначене дозволяє стверджувати, що у найближчій перспективі можливо знову доведеться шукати вину у буксування розвитку міст та сіл України у неналежній організації роботи територіальних громад і розпочинати нове переформатування базового рівня АТУ.

© Аналітичний центр Всеукраїнської асоціації об'єднаних територіальних громад

ДОДАТОК
Територіальні громади, існування яких непередбачене перспективними планами формування територій громад областей України 2020 р.

*** показник перевищує мінімальний визначений урядовою Методикою формування спроможних територіальних громад**
- напівжирним шрифтом виділено назви територіальних громад членів Асоціації ОТГ
- даних щодо затверджених перспективних планів формування територій громад Запорізької, Київської, Одеської та Чернівецької областей на час публікації у Асоціації немає, інформація подана на основц проєктів цих документів

	Назва	*Тип*	*Область*	Рік заснування	Населення, осіб	Учні ЗЗСО, осіб	Площа, км^2	Рівень спроможно-сті	Віддаль центру громади до найближчого домінуйочого за людністтю центру території, км	Громада звернулась до Асоціації ОТГ за підтримкою
	Вінницька область (11 громад)									
1.	Войнашівська	сільська	ВІН	2019	*	*	21	середній	5	+
2.	Гавришівська	сільська	ВІН	2019	*	*	27	середній	5	+
3.	**Ковалівська**	сільська	ВІН	2016	*	*	40	середній	5	+
4.	**Мельниківська**	сільська	ВІН	2016	1442	93	43	низький	22	+
5.	**Новогребельська**	сільська	ВІН	2017	1681	*	44	середній	24	+
6.	Павлівська	сільська	ВІН	2019	*	*	47	середній	5	
7.	Росошанська	сільська	ВІН	2017	*	*	49	середній	10	+
8.	**Ситковецька**	селищна	ВІН	2016	2750	*	56	середній	25	+
9.	**Сокиринецька**	сільська	ВІН	2016	*	*	56	середній	15	+
10.	**Староприлуцька**	сільська	ВІН	2017	2800	*	56	середній	5	+
11.	Шляхівська	сільська	ВІН	2017	2669	*	58	середній	33	
	Волинська область (10 громад)									
12.	**Зарічанська**	сільська	ВОЛ	2017	*	*	63	середній	1	+
13.	Гуто-Боровенська	сільська	ВОЛ	2018	*	*	64	середній	30	
14.	Жидичинська	сільська	ВОЛ	2017	*	*	66	середній	5	
15.	Тростянецька	сільська	ВОЛ	2018	*	*	67	середній	15	
16.	Війницька	сільська	ВОЛ	2018	*	*	68	середній	5	
17.	Привітненська	сільська	ВОЛ	2018	*	*	68	середній	14	
18.	**Гіркополонківська**	сільська	ВОЛ	2018	*	*	69	середній	15	+
19.	**Заборольська**	сільська	ВОЛ	2017	*	*	69	середній	5	+

© Аналітичний центр Всеукраїнської асоціації об'єднаних територіальних громад

20.	Підгайцівська	сільська	ВОЛ	2018	*	*	71	середній	1	+
21.	Княгининівська	сільська	ВОЛ	2016	*	*	71	середній	3	
	Дніпропетровська область (6 громад)									
22.	Червоненська	сільська	ДНІ	2019	*	*	73	середній	5	
23.	Аульська	селищна	ДНІ	2016	*	*	*73*	середній	25	
24.	**Лошкарівська**	сільська	ДНІ	2017	*	*	74	середній	43	+
25.	**Першотравневська**	сільська	ДНІ	2017	*	*	*	середній	30	
26.	Межиріцька	сільська	ДНІ	2017	*	*	79	середній	13	
27.	**Варварівська**	сільська	ДНІ	2016	2429	*	82	середній	5	+
	Житомирська область (3 громади)									
28.	Мартинівська	сільська	ЖИТ	2017	*2586*	*	85	низький	11	
29.	Соколівська	сільська	ЖИТ	2017	*2258*	*	86	низький	17	
30.	**Вільська**	сільська	ЖИТ	2016	*	*	86	середній	8	+
	Запорізька область (9 громад)									
31.	Новоукраїнська	сільська	ЗАП	2018	*2000*	*	87	середній	10	
32.	Підгірненська	сільська	ЗАП	2017	*2100*	158	87	низький	8	
33.	Любицька	сільська	ЗАП	2019	*1680*	103	89	низький	25	
34.	**Олександрівська**	сільська	ЗАП	2018	*1368*	173	90	низький	29	
35.	Ботіївська	сільська	ЗАП	2016	*2115*	*	90	середній	30	
36.	Гірсівська	сільська	ЗАП	2016	*2014*	*	*90*	середній	24	+
37.	**Новоолексіївська**	сільська	ЗАП	2019	2247	132	91	середній	19	+
38.	Новомиколаївська	сільська	ЗАП	2019	*2950*	*	92	середній	22	
39.	Остриківська	сільська	ЗАП	2016	*2810*	190	*93*	середній	15	+
	Івано-Франківська область (2 громади)									
40.	Корницька	сільська	ІФ	2019	*	*	28	середній	7	
41.	Підгайчиківська	сільська	ІФ	2019	*		58	середній	13	
	Кіровоградська область (4 громади)									
42.	**Олексіївська**	сільська	КІР	2019	2500	*	93	середній	28	+
43.	Братолюбівська	сільська	КІР	2019	2600	175	95	середній	25	
44.	**Йосипівська**	сільська	КІР	2019	1585	173	*96*	середній	10	
45.	**Попельнастівська**	сільська	КІР	2018	1782	89	99	середній	40	+
	Луганська область (7 громад)									
46.	**Великочернігівська**	сільська	ЛУГ	2019	2000	130	99	середній	67	

© Аналітичний центр Всеукраїнської асоціації об'єднаних територіальних громад

47.	Краснолалівська	сільська	ЛУГ	2019	1900	118	106	середній	50	
48.	**Веселівська**	сільська	ЛУГ	2019	2400	163	106	середній	41	
49.	**Калмиківська**	сільська	ЛУГ	2019	2600	94	108	середній	20	
50.	**Підгорівська**	сільська	ЛУГ	2019	*	*	109	середній	2	+
51.	Половинкинська	сільська	ЛУГ	2019	*	*	110	середній	4	
52.	**Привільська**	сільська	ЛУГ	2017	1450	132	111	середній	21	
	Львівська область (15 громад)									
53.	**Бабинська**	сільська	ЛЬВ	2015	*	*	111	середній	5	+
54.	**Заболотцівська**	сільська	ЛЬВ	2015	2550	*	*111*	середній	18	+
55.	**Новострілищанська**	селищна	ЛЬВ	2015	*2609*	*	111	середній	19	+
56.	**Волицька**	сільська	ЛЬВ	2017	2300	*	112	низький	5	+
57.	Вільшаницька	сільська	ЛЬВ	2015	2800	*	113	низький	10	
58.	**Воле-Баранецька**	сільська	ЛЬВ	2015	*	*	113	середній	15	+
59.	**Воютицька**	сільська	ЛЬВ	2017	*	*	116	середній	10	
60.	Дублянська	селищна	ЛЬВ	2015	*	*	116	середній	22	+
61.	**Луківська**	сільська	ЛЬВ	2015	*	*	117	середній	18	
62.	Чукв'янська	сільська	ЛЬВ	2015	*	*	118	середній	8	
63.	**Міженецька**	сільська	ЛЬВ	2015	2371	186	119	середній	32	+
64.	**Новоміська**	сільська	ЛЬВ	2015	*	*	*120*	середній	30	+
65.	**Нижанковицька**	селищна	ЛЬВ	2016	2500	*	122	середній	36	+
66.	**Грабовецька**	сільська	ЛЬВ	2015	*	*	124	середній	3	
67.	Нежухівська	сільська	ЛЬВ	2019	*	*	124	середній	3	
	Миколаївська область (4 громад)									
68.	**Лоцкинська**	сільська	МИК	2019	2600	*	*127*	середній	31	+
69.	Висунська	сільська	МИК	2019	2900	*	130	середній	11	
70.	Калинівська	сільська	МИК	2019	2016	*	131	середній	11	
71.	**Новополтавська**	сільська	МИК	2017	*	*	132	середній	18	+
	Одеська область (1 громада)									
72.	**Куяльницька**	сільська	ОДЕ	2017	*	*	136	високий	1	+
	Полтавська область(12 громад)									
73.	**Рокитянська**	сільська	ПОЛ	2017	1901	194	137	середній	35	+
74.	**Бутенківська**	сільська	ПОЛ	2017	*	*	*138*	середній	13	+
75.	**Заворсклянська**	сільська	ПОЛ	2017	*	*	139	середній	22	+

© Аналітичний центр Всеукраїнської асоціації об'єднаних територіальних громад

76.	**Засульська**	сільська	ПОЛ	2016	*	*	139	високий	5	+
77.	Клепачівська	сільська	ПОЛ	2015	*2665*	*	140	середній	15	
78.	**Малоперещепинська**	сільська	ПОЛ	2017	*	*	142	середній	26	+
79.	**Недогарківська**	сільська	ПОЛ	2015	*	*	150	середній	20	
80.	Новоаврамівська	сільська	ПОЛ	2016	2600	*	150	середній	18	+
81.	**Новознам'янська**	сільська	ПОЛ	2015	*	*	150	середній	10	
82.	Петрівська	сільська	ПОЛ	2019	2700	*	154	середній	20	
83.	**Покровськобагачанська**	сільська	ПОЛ	2015	2500	*	156	середній	16	+
84.	Руденківська	сільська	ПОЛ	2017	*	*	159	середній	8	
	Рівненська область (3 громади)									
85.	Пісківська	сільська	РІВ	2016	2735	*	159	нзький	9	
86.	Бугаївська	сільська	РІВ	2019	2969	80	170	нзький	2	
87.	Кричильська	сільська	РІВ	2019	*	*	170	середній	27	
	Тернопільська область (9 громад)									
88.	Вікнянська	сільська	ТЕР	2019	*	*	138	середній	5	
89.	Млиновецька	сільська	ТЕР	2019	*	*	81	середній	20	
90.	Озерянська	сільська	ТЕР	2015	2633	*	171	низький	13	
91.	**Коцюбинська**	сільська	ТЕР	2016	2294	*	171	середній	19	+
92.	Дорогичівська	сільська	ТЕР	2018	2589	183	172	середній	39	
93.	Колодненська	сільська	ТЕР	2015	2686	*	175	середній	14	
94.	Чернихівецька	сільська	ТЕР	2016	2158	170	185	середній	8	
95.	Настасівська	сільська	ТЕР	2018	*2591*	*	187	низький	23	
96.	Новосільська	сільська	ТЕР	2015	*	*	188	середній	21	
	Херсонська область (4 громади)									
97.	Шляхівська	сільська	ХЕР	2019	2900	*	*190*	середній	7	
98.	Костогризівська	сільська	ХЕР	2019	2900	*	190	середній	35	42
99.	**Роздольненська**	сільська	ХЕР	2017	*	*	197	середній	15	
100.	Вербівська	сільська	ХЕР	2019	2000	130	*	середній	35	
	Хмельницька область (7 громад)									
101.	**Колибаївська**	сільська	ХМЕ	2015	*	*	*	низький	5	
102.	Сахновецька	сільська	ХМЕ	2019	2800	*	*	середній	10	
103.	Новоставецька	сільська	ХМЕ	2018	2300	*	*	середній	3	
104.	**Олешинська**	сільська	ХМЕ	2017	*	*	*	середній	6	+

© Аналітичний центр Всеукраїнської асоціації об'єднаних територіальних громад

105.	**Шаровечківська**	сільська	ХМЕ	2018	*	*	*	середній	2	+
106.	Плесенська	сільська	ХМЕ	2019	2000	*	*	середній	5	
107.	**Баламутівська**	сільська	ХМЕ	2017	1800	145	*	низький	15	
	Чернігівська область (3 громади)									
108.	Озерянська	сільська	ЧНГ	2019	1900	170	*	низький	15	
109.	Вихвостівська	сільська	ЧНГ	2019	1700	190	*	низький	36	
110.	Хмільницька	сільська	ЧНГ	2019	*	*	*	середній	20	
	Черкаська область (11 громад)									
111.	**Хлистунівська**	сільська	ЧРК	2018	*	*	*	середній	10	+
112.	**Михайлівська**	сільська	ЧРК	2018	1600	90	*	низький	3	+
113.	**Соколівська**	сільська	ЧРК	2017	2600		113	середній	35	+
114.	**Плешканівська**	сільська	ЧРК	2018	2400	177	*	середній	36	+
115.	**Баландинська**	сільська	ЧРК	2018	1800	59	*	низький	19	+
116.	**Лебедівська**	сільська	ЧРК	2018	1600	111	*	низький	14	+
117.	**Литвинецька**	сільська	ЧРК	2018	1600	117	*	низький	10	
118.	**Межиріцька**	сільська	ЧРК	2018	2800	*	*	середній	22	
119.	**Таганчанська**	сільська	ЧРК	2018	1800	148	*	середній	31	+
120.	**Карашинська**	сільська	ЧРК	2017	*	152	*	середній	7	
121.	**Моринська**	сільська	ЧРК	2017	1800	120	*	середній	42	+

© Аналітичний центр Всеукраїнської асоціації об'єднаних територіальних громад