

ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Анотація

Проаналізовано особливості реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади за напрямом обґрунтування територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. Встановлено, що від самого початку реформи була порушена логіка та системність, а також терміни реалізації завдань із формування нової системи адміністративно-територіального устрою. Відсутнє комплексне законодавство, на основі внесення змін до Конституції України, яке б відкрило дорогу реформі адміністративно-територіального устрою. Натомість у 2015 р. законодавчо врегульовано та розпочато процес добровільного об'єднання територіальних громад. Проаналізовано динаміку та особливості формування об'єднаних територіальних громад, розвиток відповідного законодавчо-нормативного забезпечення. Визначено проблемні питання формування об'єднаних територіальних громад у контексті реформування базового рівня адміністративно-територіального устрою. Визначено основні напрями та заходи щодо забезпечення системного підходу до реформування адміністративно-територіального устрою, удосконалення законодавчого забезпечення процесу формування спроможних територіальних громад, посилення надання їм методичної, експертної підтримки.

ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації є однією з найпомітніших і результативних реформ в Україні. Реформа має потужну публічну підтримку з боку найвищих державних владних інституцій, значну довіру й підтримку з боку громадян, а також отримала високу оцінку та суттєву фінансову й організаційну допомогу з боку Європейського Союзу та окремих країн – партнерів України.

Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні¹ серед чотирьох головних завдань реформи, поряд із забезпеченням доступності та якості публічних послуг, досягненням оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, створенням належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для діяльності органів місцевого самоврядування, визначено ***обґрунтування територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, тобто, нового адміністративно-територіального устрою.***

Новий адміністративно-територіальний устрій має стати територіальною основою для формування децентралізованої системи територіального управління, що забезпечить максимально ефективне використання суспільних ресурсів, стійке економічне зростання на засадах сталого розвитку, підвищення соціальних стандартів життєдіяльності людей. Відповідно до Концепції, передбачено формування трьох рівнів адміністративно-територіального устрою: базового (адміністративно-територіальні одиниці - громади); районного (райони); регіонального (АР Крим, області, м. Київ і Севастополь).

Реформа мала відбутися в два етапи впродовж 2014-2017 рр. В напрямі реформування адміністративно-територіального устрою передбачалось:

– на першому етапі (2014 рік): законодавчо врегулювати нову систему адміністративно-територіального устрою, здійснити моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах, розробити проекти нормативних актів, необхідних для завершення формування нової системи адміністративно-територіального устрою, створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання;

– на другому етапі (2015-2017 роки): провести інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі, провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування.

На даний час, після чотирьох років від схвалення Концепції та трьох років практичного запровадження реформи, можемо стверджувати, що від самого початку була порушена логіка та системність, а також терміни реалізації завдань із формування нової системи адміністративно-територіального устрою. Через глибинні політичні протиріччя у Верховній Раді України прийняття комплексного законодавства, на основі внесення змін до Конституції України, яке б відкрило дорогу реформі адміністративно-територіального устрою, не відбулося. Натомість у 2015 р. законодавчо врегульовано та розпочато процес добровільного об'єднання територіальних громад.

Довідково. План заходів щодо реалізації Концепції, прийнятий Урядом у 2014 р.², був розрахований на 2014-2015 рр., передбачав створення комплексної законодавчої бази для реалізації реформи, включаючи внесення змін до Конституції щодо реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, законодавче врегулювання питань передачі у комунальну власність земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів, розробку низки законопроектів щодо адміністративно-територіального устрою, місцевої демократії, формування місцевих органів влади, зміцнення кадрового потенціалу місцевого самоврядування тощо. Проте більша частина цих завдань не була виконана вчасно. У 2016 р. був затверджений новий План заходів щодо

реалізації Концепції³, розрахований на реалізацію більшості завдань до кінця 2016 року.

У квітні 2017 р. затверджено Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року та План пріоритетних дій Уряду на 2017 рік⁴. У середньостроковому плані реформа децентралізації визначена серед ключових пріоритетів у формуванні системи ефективного врядування в державі, передбачено 100 % об'єднання місцевих рад базового рівня у спроможні територіальні громади до 2020 року.

За заявами керівництва Мінрегіону України, 2018 рік має стати визначальним у питанні об'єднання територіальних громад, а формування нового адміністративно-територіального устрою повинно завершитись до чергових виборів до місцевих рад, які мають відбутися, відповідно до законодавства, у 2020 р. і пройти на новій територіальній основі базового і субрегіонального рівня⁵. Такої ж позиції дотримується Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування Верховної Ради України, зазначаючи, що в іншому випадку ми заморозимо існуючі проблеми ще на 5 років⁶. На необхідності завершення формування об'єднаних територіальних громад до місцевих виборів 2020 р. заявляють і міжнародні експерти, зокрема, спеціальний посланник уряду ФРН з питань реформування управління і децентралізації в Україні Георг Мільбрадт⁷.

Відтак надзвичайно актуальним завданням є аналіз та оцінка процесу об'єднання територіальних громад у контексті формування нового адміністративно-територіального устрою, ідентифікація проблемних питань та пошук шляхів їх вирішення.

Аналіз формування об'єднаних територіальних громад

Особливістю реформи децентралізації є те, що формування об'єднаних територіальних громад (ОТГ) фактично позиціонується як реформування базового рівня системи адміністративно-територіального устрою.

Процес створення ОТГ відбувається на засадах, визначених законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»⁸ та

Методикою формування спроможних територіальних громад⁹. Відповідно до цієї методики, ОТГ повинні мати достатню кількість людських, фінансових та інфраструктурних ресурсів для реалізації власних та делегованих державою повноважень.

Практичний етап об'єднання територіальних громад розпочався із середини 2015 р., таким чином, можемо аналізувати результати майже трирічного його запровадження.

Важливим документом у реалізації процесу добровільного об'єднання є Перспективний план формування територій громад, який розробляється Радою міністрів АР Крим, відповідною обласною державною адміністрацією, охоплює всю територію відповідного регіону, схвалюється Верховною Радою АР Крим або обласною радою та затверджується Кабінетом Міністрів України. Таким чином, перспективний план – це документ, який відображає бачення регіональною владою оптимального варіанту майбутнього базового адміністративно-територіального устрою області.

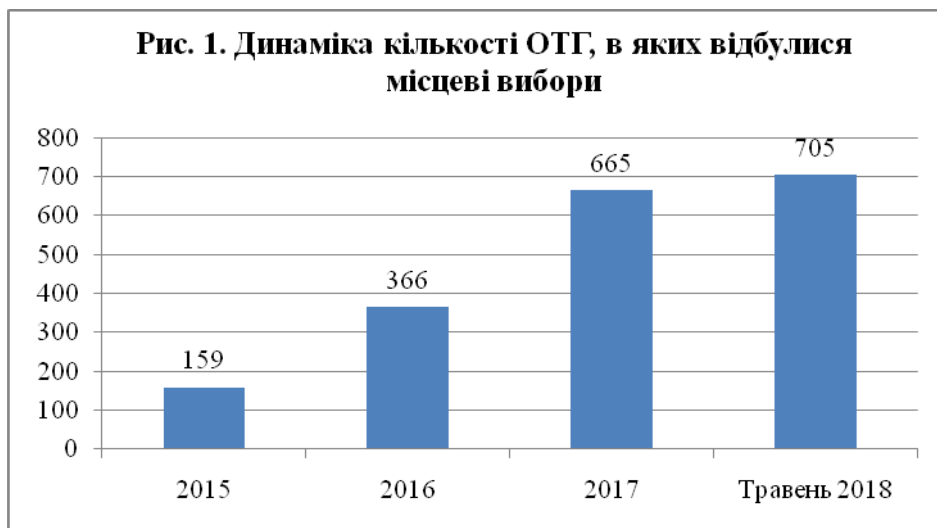
Станом на травень 2018 р. Урядом затверджено перспективні плани формування територій громад 23 областей, крім Закарпатської¹, де обласна рада не займає конструктивної позиції у цьому питанні.

Довідково. Ще у серпні 2015 р. Закарпатською ОДА був розроблений проект перспективного плану, який містив 94 ОТГ. Він не відповідав урядовій Методиці, оскільки відбулось подрібнення потенційних ОТГ через врахування «побажань» з районів. Але навіть такий план не був схвалений обласною радою¹⁰. У 2016 р. фахівці ОДА та експерти Регіонального офісу реформ і Асоціації міст України у Закарпатській області розробили новий проект перспективного плану, що містив 53 ОТГ і враховував специфічні особливості регіону - природно-географічні, історичні, етнокультурні, демографічні, екологічні тощо. Проте цей проект перспективного плану також не схвалений облрадою.

¹На окупованій території Автономної Республіки Крим реформа не відбувається

Затверджені перспективні плани містять 1200 ОТГ, які об'єднують 7855 територіальних громад. Проте ці плани є неповними, вони охоплюють 75,7 % від загальної площі України (без урахування тимчасово окупованої території). Якість перспективних планів дуже відрізняється за регіонами. В більшості регіонів затверджені в перспективних планах ОТГ покривають понад 50 % території області, в 4 областях (Вінницька, Одеська, Полтавська, Тернопільська) – менше 50 %. Лише дві області – Рівненська та Кіровоградська -розробили перспективні плани, які покривають 100 % їх території (додаток 1).

Станом на травень 2018 р. в Україні створено 731 ОТГ, що об'єднали 3399 територіальних громад, або 31,1 % від загальної кількості рад базового рівня (станом на 01.01.2015 р.)¹¹. З них у 705 ОТГ вже проведені вибори до місцевих рад – динаміка таких ОТГ наведена на рис. 1. 665 ОТГ, в яких місцеві вибори відбулись у 2015-2017 рр., мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Ще 26 ОТГ очікують рішення ЦВК про призначення перших місцевих виборів.



Чисельність жителів в ОТГ становить 6,4 млн осіб (за даними Держстату станом на 01.03.2018 р.), що складає **18 % від загальної кількості населення України**². Такий невисокий відсоток частки населення ОТГ обумовлений тим, що процеси об'єднання відбувались переважно у сільській

²Тут і далі кількісні показники наведені без урахування тимчасово окупованої території.

місцевості. *Площа всіх ОТГ становить 180 тис. кв км, або 32,2 % від загальної площі України.*

Мінрегіон України проводить щомісячний Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування в розрізі регіонів, який засвідчує дуже різну інтенсивність створення ОТГ в окремих областях. Одним із головних індикаторів успішності реформи визначено кількість створених ОТГ. За даними останнього моніторингу (станом на 10 травня 2018 р.), найбільше ОТГ, де вже відбулись місцеві вибори, створено в Дніпропетровській (60), Житомирській (45), Запорізькій (43), Полтавській (41), Тернопільській (42), Хмельницькій та Волинській (по 41) областях. Найменше ОТГ утворено в Закарпатській (6), Київській (9), Луганській (9), Донецькій (10) областях (додаток2). Якщо в останніх двох регіонах це обумовлено тим, що реформування відбувається лише на підконтрольних українській владі територіях, то у Закарпатській і Київській областях – неефективною роботою місцевих органів влади щодо запровадження реформи.

Подібний розподіл регіонів спостерігається за іншим показником - охопленістю території регіону створеними ОТГ. Більше ніж на половині території створено ОТГ у Запорізькій (частка площі ОТГ від загальної площі області становить 57,1 %), Житомирській (56,5 %), Дніпропетровській (53,6 %), Хмельницькій (53,5 %), Чернігівській (51,5 %) областях. Менше 10 % площі займають ОТГ у Закарпатській (4,8 %) та Київській (9,3 %) областях(дод.3).

Щодо охопленості процесами об'єднання громад адміністративних районів, то на даний час в 130 районах не утворено жодної ОТГ – це 28 % від усіх районів, на які поширюється реформа. У 16 районах 100 % території покрито ОТГ, в 112 районах – більше половини території, у 207 районах, – менше 50 % території покрито ОТГ. На території 25 окупованих районів АРК, Донецької та Луганської областей реформа не відбувається.

За показником частки територіальних громад, що об'єдналися в ОТГ, від їх загальної кількості до об'єднання лідирують Житомирська (56,7 %), Запорізька (54,5 %), Хмельницька (54,4 %), Чернігівська (52,9 %), Дніпроперовська (52,3 %) області, де об'єдналося більше половини територіальних громад. Найнижчі показники – у Закарпатській та Київській областях – 5,9 та 10 % відповідно. В середньому по Україні об'єдналися менше третини – 31,1 % територіальних громад (додаток 4).

У 2017 р. законодавчо запроваджено механізм добровільного приєднання до ОТГ, визнаної спроможною, суміжної сільської або селищної територіальної громади, яка відповідно до перспективного плану формування територій громад регіону належить до цієї ОТГ¹². За рік після внесення змін до закону цим механізмом скористались 83 територіальних громади, які приєдналися до 46 ОТГ. Найктивніше цей процес відбувався у Вінницькій, Житомирській, Дніпропетровській Чернігівській, Волинській областях.

Створені ОТГ дуже суттєво відрізняються за чисельністю населення та кількістю об'єднаних громад. Середня кількість територіальних громад, що об'єдналися в одну ОТГ, зменшилась із 5,1 в 2015 р. до 4,6 в 2016 та 2017 рр. та до 4 в 2018 р.

Негативною тенденцією є й створення малочисельних ОТГ. Середня чисельність населення однієї ОТГ в Україні становить 8702 осіб. При цьому **35,7 % від усіх ОТГ, мають кількість жителів менше 5 тис. осіб** (у 2015 р. ця частка становила 31,4 %). Серед регіонів у Полтавській області половина ОТГ (50 %) мають кількість жителів менше 5 тисяч осіб, у Запорізькій, Вінницькій, Черкаській, Тернопільській областях – від 47 до 49 %, ще у 3 областях – більше 40 %. Найменше таких ОТГ створено в Івано-Франківській (12 %), Київській (16,7 %), Одеській (17,9 %) областях. Немає ОТГ чисельністю менше 5 тис. осіб у Харківській та Закарпатській областях (додаток 5).

Більше того, з усіх створених ОТГ в 13 чисельність населення становить менше 2 тис. осіб (по 2 у Вінницькій, Полтавській та Рівненській

областях, по 1 – у Волинській, Запорізькій, Кіровоградській, Луганській, Хмельницькій, Черкаській, Чернігівській)¹³ – у 2015 р. таких ОТГ було 4. Незважаючи на те, що за своїми характеристиками такі ОТГ не відрізняються від переважної більшості існуючих (необ'єднаних) громад, тобто, є неспроможними, вони отримують повноваження та переводяться на прями міжбюджетних відносини з Державним бюджетом України.

Довідково. За результатами аналізу фінансової спроможності ОТГ Мінрегіон ідентифікував чотири ключові критерії спроможності: чисельність населення (щонайменше 5-7 тис. осіб); питома вага базової дотації у структурі доходів (не більше 30% обсягів власних надходжень); зростання обсягу капітальних видатків на одну особу (без субвенцій із держбюджету); витрати на утримання управлінського апарату(не більше 20% від власного ресурсу громади (без трансфертів із центрального і обласного бюджетів)¹⁴.

Процес формування ОТГ супроводжується появою та пошуком шляхів вирішення цілої низки проблемних питань законодавчо-нормативного регулювання, що стосуються як безпосередньо процесу об'єднання, так і організації системи управління на реформованих територіях, фінансового, матеріального та організаційного забезпечення їхнього розвитку. Зокрема, у 2017 р. законодавчо врегульовано механізм добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів^{15/16}; удосконалено функціонування інституту старост в ОТГ, визначено його повноваження та форми підзвітності і відповідальності перед громадою та місцевою радою відповідної ОТГ¹⁷; унормовано питання набуття повноважень сільського, селищного, міського голови¹⁸; унормовано систему оплати праці посадовців органів місцевого самоврядування, в т.ч. в ОТГ¹⁹ тощо.

У 2018 р. Кабінетом Міністрів України визначено 17 першочергових для прийняття законопроектів, які мають стати основою для подальшого успішного впровадження реформи децентралізації на місцях²⁰. До цього переліку увійшли законопроекти, які визначають засади адміністративно-

територіального устрою України, удосконалюють процедури добровільного об'єднання громад, дають більше повноважень органам місцевого самоврядування ОТГ, врегульовують питання просторового планування та забудови територій тощо (додаток б).

На даний час Верховною Радою України прийнято рішення щодо двох законопроектів з цього переліку. 3 квітня 2018 р. прийнято закон України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення»²¹. Цими змінами територіальні громади міст обласного значення визнаються спроможними та запроваджується механізм добровільного приєднання до них суміжних сільських та селищних територіальних громад. Цей закон має посприяти створенню великих ОТГ та дати новий поштовх активізації реформи децентралізації.

Водночас, 3 квітня 2018 р. рішенням Верховної Ради України відхилено закон «Про службу в органах місцевого самоврядування»²², який мав забезпечити умови для формування професійного сталого складу працівників органів місцевого самоврядування, підвищити престижність та забезпечити рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування, запровадити нову модель оплати праці, механізми запобігання корупції, підвищення рівня соціального та матеріального захисту службовців тощо.

Довідково. Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» був прийнятий Верховною Радою України 9 лютого 2017 р. Проте 21 березня 2017 р. Президент України повернув закон для повторного розгляду зі своїми пропозиціями. Проблеми виникли із врахуванням пропозиції щодо поширення порядку вступу на службу в органи місцевого самоврядування за результатами конкурсу на зайняття посад заступників сільського, селищного, міського голови. Ця пропозиція була відхилена Головним науково-експертним управлінням та Комітетом з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування Верховної Ради України. Тривалий період відбувався пошук компромісу навколо цього питання. Попри

те, що позиція Комітету була підтримана Департаментом демократичного врядування Генерального директорату з питань демократії Секретаріату Ради Європи, голосуванням у Верховній Раді закон був відхилений.

Перспективи прийняття рішень щодо інших законопроектів із зазначеного переліку, які включені до порядку денного Восьмої сесії Верховної Ради України VIII скликання, дедалі менші, оскільки робота сесії закінчується в липні 2018 р.

Проблемні питання об'єднання територіальних громад у контексті адміністративно-територіальної реформи

Аналіз законодавчо-нормативного забезпечення реформи децентралізації та процесу формування ОТГ дозволяє ідентифікувати низку проблемних питань, що формують ризики для системного завершення запровадження реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування, включаючи реформу адміністративно-територіального устрою. Зокрема, відзначимо наступні проблемні питання:

1) Необхідність створення конституційних засад для реформування територіальної організації влади та місцевого самоврядування.

Комплексне реформування територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою потребує внесення змін до Конституції України. Ще 31 серпня 2015 р. відбулося попереднє схвалення Верховною Радою України проекту закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)»²³. Законопроектом запропоновано зміни щодо посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування, закріплено, що громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України, передбачено утворення виконавчих органів місцевого самоврядування громади, передбачено створення інституту префекта, закріплено матеріально-

фінансову основу місцевого самоврядування. На даний час законопроект доопрацьований та включений до порядку денного Восьмої сесії Верховної Ради України VIII скликання.

Водночас Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України у своїх висновках постійно наголошує на невідповідності Конституції України окремих положень Закону України «Про об'єднання територіальних громад» та законопроектів про внесення змін до нього^{24, 25}. Зокрема, йдеться про те, що побудована у законодавстві модель публічного управління на місцях через «добровільні об'єднання територіальних громад» не має під собою конституційної основи, оскільки:

– положення закону фактично ґрунтуються на ідеї визнання «об'єднаних територіальних громад» елементом системи адміністративно-територіального устрою. Однак, такий підхід не відповідає змісту ч. 1 ст. 133 Конституції України, яка не передбачає такого елемента системи адміністративно-територіального устрою України, як «об'єднані територіальні громади»;

– «територіальна громада» є об'єднанням жителів села чи добровільним об'єднанням у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста (ч. 1 ст. 140 Конституції України), тому не може розглядатися як територія, яка має межі;

– у ч. 1 ст. 140 Конституції України передбачається можливість добровільного об'єднання лише у сільську громаду жителів кількох сіл;

– системний аналіз положень Конституції України (ч. 1 ст. 133, ч.ч. 1 та 3 ст. 140, ст. 141, ч. 1 ст. 143) свідчить, що система місцевого самоврядування (первинним суб'єктом якого є територіальна громада) має будуватися відповідно до системи адміністративно-територіального устрою України (Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села), а не навпаки.

2) *Необхідність законодавчого врегулювання нової системи адміністративно-територіального устрою.*

Основні засади територіального устрою України визначено лише на конституційному рівні. Згідно Конституції України, систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села (стаття 133).

Водночас відсутній спеціальний закон про адміністративно-територіальний устрій, хоча відповідно до Конституції України, територіальний устрій України визначається виключно законом. Натомість до цього часу базовим нормативним актом із регулювання адміністративно-територіального устрою залишається Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 № 1654-X «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР»²⁶. Цим документом визначено перелік адміністративно-територіальних одиниць, який включає: область, район, місто, район у місті, селище міського типу, сільрада, село і селище.

Кабінетом Міністрів України внесено проект закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України»²⁷, зареєстрований у Верховній Раді 22 лютого 2018 р. Законопроект визначає засади адміністративно-територіального устрою України, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, назв населених пунктів та віднесення їх до певних категорій. Законопроектом пропонується встановити трирівневу систему адміністративно-територіального устрою: регіональний рівень (АР Крим і області), субрегіональний рівень (райони) та базовий рівень – громади, які утворюються на основі населених пунктів (сіл, селищ, міст).

3) «Затягування» процесу добровільного об'єднання територіальних громад та необхідність встановлення термінів об'єднання всіх громад.

Процес формування ОТГ за засадах добровільного об'єднання відбувається надто повільно. За 3 роки лише третина громад об'єдналася,

труднощі виникають як з прийняттям необхідної законодавчо-нормативної бази, так і безпосередньо з реалізацією процесу формування ОТГ. Ця ситуація формує ризики зменшення очікувань та довіри до реформи як з боку громадян, такі політичних сил, що, своєю чергою, вплине на подальший перебіг реформи. Про певне зниження інтересу до реформи з боку громадян говорять результати третьої хвили всеукраїнського соціологічного дослідження «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування», що проводилось Київським міжнародним інститутом соціології у жовтні-грудні 2017 р. на замовлення Програми Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні»²⁸.

Довідково: За результатами соціологічного дослідження, у 2017 р. рівень підтримки респондентами реформи місцевого самоврядування та децентралізації знизився порівняно з 2016 р. з 64 % до 58 %. Частка тих, хто знає про реформу, знизився з 80-82 % у 2015-2016 рр. до 79 % у 2017 р.; 55 % з тих респондентів, що знають про реформу, вважають, що вона відбувається повільно. Знизилася частка тих, хто відзначав зміни на краще у своєму населеному пункті внаслідок зростання місцевих бюджетів, з 46 % у 2016 р. до 43 % у 2017 р.

Надто повільний процес реформування громад закономірно ставить питання про встановлення термінів добровільного об'єднання та визначення алгоритму подальших дій щодо тих громад, які не об'єдналися, з метою недопущення розбалансування системи територіального управління на базовому та районному рівнях. Досвід європейських країн свідчить, що успіхів у реформі адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування було досягнуто там, де реформаторські новації державної влади враховували інтереси місцевих громад, проте не передавали їм цілковито ініціативу²⁹.

Про проблему політичної неспроможності встановлення терміну та умов обов'язкового об'єднання всіх громад наголошується у Звіті по проекту «Підтримка децентралізації в Україні», що реалізується Шведською

асоціацією місцевих влад та регіонів (SKL) та Шведським агентством міжнародного розвитку (Sida)³⁰.

4) Незавершеність розробки перспективних планів формування територій громад регіонів.

Перспективний план формування територій громад мав стати баченням держави щодо формування оптимальної кількості базових одиниць нової системи адміністративно-територіального устрою, на основі визначення центрів громад, відповідно до вимог затвердженої методики. Відповідальність регіональних органів влади за підготовку і схвалення перспективних планів мала забезпечити максимальне врахування специфіки кожного регіону.

На практиці розробку перспективних планів не завершено, вони не виконують свою головну функцію – запобігання створенню неспроможних ОТГ. Необхідність демонструвати стійку позитивну динаміку реформи обумовила постійне внесення до перспективних планів «постфактум» змін щодо тих ОТГ, які пройшли процедуру об'єднання без урахування вимог урядової методики та хочуть отримати додаткові фінансові ресурси і управлінські повноваження. Мінрегіон України, відповідальний за запровадження реформи, визнає, що багато запропонованих в перспективних планах ОТГ є результатом політичних рішень, що приймалися обласними радами і далекі від прагматичних розрахунків³¹.

Для врегулювання цієї проблеми до Верховної Ради України внесено законопроект, який пропонує спрощення прийняття рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад та затвердження перспективних планів формування територій громад³². Законопроектом передбачено, що перспективний план для регіону затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням відповідної обласної державної адміністрації, тобто, з процесу формування перспективного плану вилучається обласна рада, також визначається для ЦВК чіткий термін призначення перших та додаткових виборів до рад ОТГ.

5) Створення значної частини ОТГ без урахування вимог Методики щодо їх спроможності.

Відсутність повних обґрунтованих перспективних планів та намагання створити якомога більше ОТГ, оскільки їхня кількість є критерієм оцінки успішності реформи в регіонах, обумовили ситуацію, за якої створення значної частини ОТГ відбувається без урахування вимог Методики щодо їх формування. Продовження такої практики несе загрозу нівелювання сутності реформи, оскільки замість спроможних утворюються малочисельні ОТГ, які за своїм потенціалом об'єктивно не зможуть забезпечити надання належної якості послуг населенню, активізувати економічні процеси, оскільки не мають відповідної інфраструктури та ресурсів, та в майбутньому забезпечити сталий розвиток громад.

Існування таких ОТГ підриває саме явище децентралізації та перешкоджає реформуванню базового рівня територіального управління, адже такі громади в подальшому потребуватимуть укрупнення. Крім того, відбувається розподіл на групи бідніших сільських ОТГ та заможніших, які створюються навколо міст та селищ. Існування фінансово неспроможних ОТГ в майбутньому створюватиме тиск на систему міжбюджетного вирівнювання на рівні громад.

У згаданому вище звіті шведських експертів зазначено, що «якщо не буде чіткої вимоги, що всі громади повинні об'єднатися до конкретної дати і з дотриманням певних мінімальних критеріїв, процес добровільного об'єднання не лише має вірогідність загальмувати, але й може призвести до створення великої кількості ОТГ, які не будуть спроможними без додаткових фінансових трансфертів, які український уряд просто може бути не в змозі постійно виплачувати в довгостроковій перспективі».

6) Відсутність належної підтримки створенню та функціонуванню ОТГ з боку районних адміністрацій, місцевих рад та місцевих еліт.

В окремих регіонах місцевим громадам для того, щоб об'єднатися, доводиться долати значний спротив з боку місцевих органів виконавчої влади, місцевих рад та місцевих еліт. Про наявність цієї проблеми постійно заявляють представники вже створених ОТГ та експерти, а також представники центральних органів виконавчої влади. Місцеві органи влади протидіють створенню ОТГ через побоювання втратити повноваження та робочі місця. Водночас місцеві еліти не хочуть втрачати свого впливу на сільські та районні ради, адже створення ОТГ супроводжується переформатуванням органів влади та зміною акцентів в управлінні на користь громад.

Більше того, в деяких областях спостерігається ситуація, коли неспроможні громади, які не відповідають перспективному плану, затверджуються та створюються на місцях, натомість утворення спроможних ОТГ, які відповідають перспективному плану, блокується³³.

7) Необхідність упорядкування районного рівня управління та чіткого розподілу повноважень між районними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування ОТГ.

Процес формування ОТГ та наділення їх розширеними повноваженнями і ресурсами вимагає зміни системи органів влади на районному рівні. На даний час територія 16 районів повністю покрита створеними ОТГ, з них 9 ОТГ створено у форматі «один район-одна громада», у багатьох районах значна частина території охоплена створеними ОТГ. У цих районах одночасно функціонують районна державна адміністрація та районна рада із відповідними видатками на їх утримання, хоча більша частина повноважень від них, відповідно до законодавства, має перейти до ОТГ, а також виконавчі органи ОТГ із визначеними законодавством повноваженнями та фінансуванням.

Відтак виникають проблеми щодо розподілу повноважень та ефективності організації влади на цих територіях, які потребують унормування. Необхідно чітко визначити повноваження, що залишаються за

райдержадміністрацією та райрадою, переглянути чисельність та відповідно видатки на утримання їхніх апаратів. Також виникає питання щодо відсутності правових підстав для діяльності районних рад у районах, де всі громади об'єдналися в одну ОТГ, у зв'язку зі зникненням спільних інтересів таких громад.

Для врегулювання цієї проблеми до Верховної Ради внесено проект Закону Про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж³⁴. Законопроект визначає порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж районів під час проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Водночас, необхідно зазначити, що вирішення проблем функціонування окремих районів без прийняття системного законодавства щодо зміни адміністративно-територіального устрою районного рівня на території всієї країни може призвести до виникнення нових проблем.

8) *Відсутність належного кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування ОТГ, недостатність кваліфікації службовців місцевого самоврядування для виконання нових функцій.*

Оскільки децентралізація передбачає передачу ресурсів та повноважень на рівень ОТГ, це вимагає високого професіоналізму і відповідальності працівників органів місцевого самоврядування. Відсутність належного кадрового забезпечення призводить до неефективного використання фінансових ресурсів територіальних громад, неспроможності освоїти кошти державних субвенцій на розвиток громад. Органи місцевого самоврядування сільських ОТГ часто неспроможні підготувати якісні інвестиційні проекти для отримання коштів державної підтримки та коштів міжнародної допомоги, не готові до запровадження стратегічного планування та програмування розвитку громад. Вирішення цієї проблеми, на нашу думку, лежить у площині професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування, запровадження дієвих програм підвищення кваліфікації

службовців органів місцевого самоврядування та надання їм необхідної консультативної і методичної допомоги з боку органів виконавчої влади.

9) *Необхідність запровадження механізмів контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних та соціальних послуг.*

В умовах децентралізації повноважень та передачі ресурсів органам місцевого самоврядування, високих корупційних ризиків щодо використання бюджетних коштів та інших ресурсів, актуальним є питання запровадження механізмів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, як з боку державних органів виконавчої влади, так і з боку громадськості. Особливо актуальним є запровадження контролю за рішеннями органів місцевого самоврядування щодо земельних питань і управління комунальною власністю та щодо виконання бюджетів і використання фінансових ресурсів.

Довідково. За результатами зазначеного вище всеукраїнського соціологічного дослідження, населення має суперечливі очікування щодо можливих наслідків надання місцевим органам влади додаткових повноважень. З одного боку, 31 % респондентів очікують прискорення розвитку, 13 % - зниження корупції, з іншого - 24 % вважають, що це може сприяти форуванню замкненої і фактично невідконтрольної місцевої влади, 21 % - очікують на зростання коорупції. Абсолютна більшість опитаних вважають необхідним здійснення нагляду та контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: 88 % вважають, що необхідно встановити державний нагляд над законністю рішень органів місцевого самоврядування; 91 % вважає, що потрібно встановити відповідальність за бездіяльність, що призвела до негативних наслідків, у вигляді дострокового припинення повноважень.

Вирішення цього питання вимагає законодавчого врегулювання механізмів контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування вимогам чинного законодавства, забезпечення ефективного попереднього та поточного державного фінансового контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування при управлінні та використанні

бюджетних ресурсів та запровадження максимальної прозорості діяльності місцевих органів влади та контролю за цією діяльністю з боку громадськості.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Проведений аналіз процесу об'єднання територіальних громад та проблемних питань, що його супроводжують, дозволяють зробити висновок, що *реформування територіальних громад як елементів базового рівня територіального управління має відбуватися у контексті системної реформи адміністративно-територіального устрою* на всіх рівнях, ґрунтуючись на схвалених концептуальних засадах реформи та чіткому розумінні стратегії її реалізації.

Подальша успішна реалізація реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування на засадах децентралізації вимагає:

- створення конституційної основи для проведення реформи шляхом внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади;
- прийняття базового законодавства щодо нової системи адміністративно-територіального устрою;
- законодавчого та нормативного врегулювання проблемних питань реалізації реформи;
- пришвидшення об'єднання територіальних громад виключно у відповідності до вимог методики щодо їх спроможності та до встановленого терміну завершення етапу добровільного об'єднання;
- посилення методичної, експертної та ресурсної підтримки створення і розвитку об'єднаних територіальних громад.

Для забезпечення виконання цих завдань необхідно:

Верховній Раді України

- відновити роботу над законопроектом щодо внесення змін до Конституції України з питань децентралізації, яким має бути удосконалена конституційна база для функціонування нової системи територіальної

організації влади та системи адміністративно-територіального устрою держави;

- прийняти базовий закон «Про адміністративно-територіальний устрій України», в якому визначити засади державної політики у цій сфері, конструкцію нового адміністративно-територіального устрою, уніфіковані вимоги і критерії до адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів, чіткі процедури утворення і ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, порядок встановлення і зміни їх меж тощо;

- законодавчо врегулювати передачу повноважень щодо розроблення та схвалення проектів перспективних планів формування територій громад області від обласної ради до обласної державної адміністрації, з метою подолання наслідків тривалого і неузгодженого процесу розробки та схвалення перспективних планів та усунення його залежності від політичної кон'юнктури на регіональному і місцевому рівнях;

- повторно внести і прийняти закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» для врегулювання правових та організаційних засад служби в органах місцевого самоврядування, правового статусу посадових осіб, умов та порядку реалізації громадянами права на службу в органах місцевого самоврядування тощо в нових умовах функціонування місцевого самоврядування;

- прийняти закон «Про місцевий референдум», що визначає правові засади, організацію та порядок проведення місцевого референдуму, що є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення.

Кабінету Міністрів України

- опрацювати питання щодо встановлення терміну завершення етапу добровільного об'єднання територіальних громад та визначення алгоритму подальших дій щодо тих громад, які не об'єдналися, з метою недопущення розбалансування системи територіального управління на базовому та районному рівнях;

- затвердити та забезпечити виконання плану заходів з реалізації Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад;
- унормувати питання виконання повноважень районними державними адміністраціями, переглянути чисельність та відповідно видатки на утримання їхніх апаратів у районах, територія яких повністю або частково охоплена створеними ОТГ;
- опрацювати питання законодавчого врегулювання механізмів контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування вимогам чинного законодавства, посилення відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування за прийняття та реалізацію управлінських рішень щодо місцевого розвитку, а також за якісне надання населенню адміністративних та соціальних послуг.

Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України

- встановити терміни підготовки і схвалення перспективних планів формування територій громад регіонів на всій території регіону на основі визначення центрів громад, відповідно до вимог затвердженої Урядом Методики щодо формування ОТГ та забезпечити координацію роботи з місцевими органами влади щодо виконання цього завдання;
- припинити практику внесення до перспективних планів формування територій громад регіонів змін щодо тих ОТГ, які пройшли процедуру об'єднання без урахування вимог Методики щодо їх формування;
- забезпечити надання методичної допомоги органам місцевого самоврядування з питань ефективного врядування, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, проектного менеджменту.

Обласним державним адміністраціям

- доопрацювати і внести зміни до перспективних планів формування територій громад регіонів, провести консультації з обласними радами щодо ухвалення перспективних планів;
- активізувати роботу із надання методичної та консультативної допомоги органам місцевого самоврядування з питань добровільного об'єднання територіальних громад, застосування механізму добровільного приєднання територіальних громад до вже створених ОТГ;
- налагодити ефективну роботу регіональних Центрів сприяння розвитку місцевого самоврядування в організаційній підтримці процесу добровільного об'єднання територіальних громад та їхнього подальшого розвитку;
- забезпечити координацію роботи з надання організаційно-методичної допомоги ОТГ щодо підготовки проектних пропозицій для отримання коштів на реалізацію інфраструктурних проектів за рахунок державних субвенцій, а також підготовки стратегічних та програмних документів щодо соціально-економічного розвитку громад;
- сприяти запровадженню механізмів залучення громадськості до вироблення органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема з питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, затвердження статутів територіальних громад, проектів містобудівної документації тощо.

А. П. Павлюк,
Відділ регіональної політики
Національний інститут стратегічних досліджень
травень 2018 р.

¹ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

² Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 р. № 591-р. Втратило чинність від 22.09.2016 р. [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-p>

³ Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-p>

⁴ Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій ряду на 2017 рік : розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. N 275-р [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249935442>

⁵ Сайт Мінрегіону України [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://www.minregion.gov.ua/press/news/gromada-yak-ditya-povinna-sama-naroditis-zubko/>

⁶ Стенограма засідання Комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування 28 лютого 2018 року [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/40862.pdf>

⁷ Стенограма засідання Комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування 28 лютого 2018 року [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/40862.pdf>

⁸ Про добровільне об'єднання територіальних громад : закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19/page2>.

⁹ Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214 [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>

¹⁰ Новий проект Перспективного плану формування спроможних громад у Закарпатській області готовий до обговорення [Електронний ресурс] - Режим доступу: <https://www.auc.org.ua/novyna/novuuy-proekt-perspektyvnogo-planu-formuvannya-spromozhnyh-gromad-u-zakarpatskiy-oblasti>

¹¹ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 травня 2018 р. [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: http://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/260/Моніторинг_10.05.2018.pdf

¹² Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад : закон України від 09.02.2017 р. № 1851-VIII [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1851-19>.

¹³ За даними сайту Децентралізація [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/gromada>

¹⁴ Зубко назвав лідерів у рейтингу фінансової спроможності ОТГ у I півріччі [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/press/news/zubko-nazvav-lideriv-u-reytingu-finansovoyi-spromozhnosti-otg-u-1-pivrichchi/>

¹⁵ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів : закон України від 14.03.2017 р. № 1923-VIII [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1923-19>

¹⁶ Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.08.2017 р. № 662 [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/662-2017-p/paran2#n2>

¹⁷ Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища : закон України від 09.02.2017 р. № 1848-VIII [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1848-19>.

¹⁸ Про внесення змін до деяких законів України щодо набуття повноважень сільських, селищних, міських голів : закон України від 09.02.2017 р. № 1850-VIII [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1850-19>

¹⁹ Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268 та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 р. № 353 [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=250014893>.

²⁰ Прискорюємо децентралізацію. Завдання для Парламенту [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/16012018vnegodazakoni.pdf>

²¹Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61814

²²Пропозиції Президента до Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569.

²³Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади : Постанова Верховної Ради України від 31 серпня 2015 р. № 656-VIII [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/656-19>

²⁴Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури добровільного об'єднання територіальних громад» (реєстр. № 7467 від 29.12.2017 р.) [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63284

²⁵Висновок на проект Закону України «Про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж» (реєстр. № 6636 від 22.06.2017 р.) [Електронний ресурс] - Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62118

²⁶Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР : Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р. N 1654-X [Електронний ресурс] - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1654-10>

²⁷Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508

²⁸Децентралізація та реформа місцевого самоврядування: результати третьої хвилі соціологічного дослідження. Аналітичний звіт 2017 [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: http://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/171/Report_Decentralization_Wave3_UKR.pdf

²⁹Дробот І.О. Реформування систем місцевого управління: зарубіжний досвід / І.О. Дробот, І.В. Шуляр : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2011-01%285%29/11diouz.pdf>

³⁰На півдорозі: «Децентралізація», реформа фінансів органів місцевого самоврядування та реорганізація державного сектору в Україні у 2014-2016 роках. Звіт SKLInternational / Т. Левітас, Я. Джийкіч – 2017. [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/UkraineCaughtMidStream-UKR-FINAL-06.10.2017.pdf>

³¹Щоб бути спроможними – краще об'єднуватися за перспективним планом. Добровільності процесу це не заперечує, — В'ячеслав Негода [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/shhob-buti-spromozhnimi-krashhe-ob-yednuvatisya-zaperechivnim-planom-dobrovilnosti-protsestu-tse-ne-zaperechuye-v-yacheslav-negoda/>

³²Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури добровільного об'єднання територіальних громад 7467 від 29.12.2017 [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63284

³³Стенограма засідання Комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування 28 лютого 2018 року [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/40862.pdf>

³⁴Проект Закону про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж № 6636 від 22.06.2017 [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62118