



ІНСТРУМЕНТИ ВИРІШЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ПРОБЛЕМ ПРИ ФОРМУВАННІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД (НА ПРИКЛАДІ ХЕРСОНСЬКОЇ ОБЛАСТІ)

А. К. Сопов, головний консультант
 сектору досліджень Таврійського регіону і Криму в місті Херсоні
 центру регіональних досліджень Національного інституту стратегічних
 досліджень

В аналітичній записці визначено основні ризики та проблеми, які виникають у ході практичної імплементації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (далі – реформа) на досвіді її практичного перебігу у Херсонській області. Запропоновано шляхи вирішення проблеми фінансового та кадрового забезпечення новостворених громад та районів, а також подолання суспільного спротиву реформі після затвердження перспективних планів формування територій громад.

Висновки та рекомендації

В Україні завершенню базового етапу реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади заважають проблеми, пов'язані як із самим процесом реформування, так і з переходом до нового етапу – реформування субрегіонального рівня – укрупнення районів. Досвід впровадження реформи, зокрема у Херсонській області, свідчить про важливість та необхідність забезпечення високого рівня адміністративної спроможності громад, недопущення поглиблення структурних та територіальних диспропорцій розвитку територій, кадрового забезпечення місцевого самоврядування, інформування про заплановані кроки в рамках реформи, пошуку діалогу та консенсусу, залишення яких поза увагою може мати наслідком реалізацію низки суспільно-політичних та економічних ризиків для практичної імплементації реформи. Для їх уникнення **рекомендується:**

1. Міністерству розвитку громад та територій України, Міністерству

фінансів України з метою фінансового забезпечення новостворених громад:

1) підготувати пропозиції щодо внесення в установленому порядку змін до бюджетного законодавства та щодо адміністративно-територіального устрою України, передбачивши надання субвенції з державного бюджету на підтримку розвитку новостворених територіальних громад, при цьому умови визначення її загального обсягу, відповідної суми, а також її використання передбачити в залежності від критеріїв спроможності територіальної громади та у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

2) підготувати та внести у встановленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо внесення змін до Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на підтримку розвитку об'єднаних територіальних громад¹, з урахуванням висновків Рахункової палати, а саме: передбачити надання цієї субвенції для новостворених територіальних громад згідно з перспективними планами, затвердженими Урядом; переглянути напрямки спрямування субвенції, критерії ранжування проектів громад за черговістю та пріоритетністю їх фінансування; збільшити термін використання коштів субвенції з урахуванням стратегічності проектів та термінів їх реалізації, а також часу з моменту створення громади;

2. Міністерству розвитку громад та територій України з метою інформаційної підтримки реформи, пошуку консенсусу та уникнення ризиків дестабілізації суспільно-політичної ситуації в Херсонській області:

1) спільно з облдержадміністраціями організувати проведення інформаційної кампанії серед новостворених територіальних громад щодо роз'яснення вигід та перспектив продовження реформи задля забезпечення дотримання її мети, можливості перегляду меж об'єднаних громад для створення умов для надання високоякісних, доступних публічних послуг та підвищення фінансової спроможності громад;

2) підготувати та внести у встановленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо внесення змін до перспективного плану формування територій громад Херсонської області з дотриманням вимог Методики формування спроможних територіальних громад;

3. Національному агентству України з питань державної служби, Міністерству розвитку громад та територій України з метою ефективного кадрового забезпечення місцевого самоврядування:

1) підготувати та внести у встановленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 № 169 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців», яка діє для посадових осіб

¹ Затверджено постановою КМУ від 16.03.2016 року № 200, офіційний портал Верховної Ради України
 URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/200-2016-%D0%BF#Text>

місцевого самоврядування, в частині визначення механізмів оцінки здібностей претендента та їх відповідності обсягу та змісту повноважень вакантної посади. За основу при доопрацюванні пропонується взяти положення Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби² в частині запровадження розв'язання конкурсантами ситуаційного завдання та проведення з ними співбесіди за чітко визначеними критеріями, а також визначення кількості та складності етапів конкурсу в залежності від кола повноважень вакантної посади;

2) підготувати та внести у встановленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214, в частині визначення критеріїв щодо управлінської ефективності наявного кадрового забезпечення територіальних громад, що входять до проектної громади. Серед таких критеріїв доцільно передбачити наступні: частка посадових осіб з вищою освітою у загальній кількості працівників органів місцевого самоврядування; частка власних доходів у загальному бюджеті громади (характеризує здатність влади забезпечити надходження до бюджетів громад); частка витрат громади на інфраструктурні інвестиції з додаткових джерел (характеризує здатність адміністрації громади забезпечити надходження коштів із різних джерел); частка капітальних видатків у видатках бюджету громади (характеризує здатність влади до мобілізації фінансування, управління фінансами і планування на довгострокову перспективу).

Обґрунтування

Здійснення реформи регламентується відповідною правовою основою, сформованою у першому півріччі 2015 року з прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та Методики формування спроможних територіальних громад (далі – Методика). Правова основа реформи змінюється в процесі її практичної імплементації: за 6 років до Закону України «Про добровільне об'єднання громад» було внесено 11 змін, а до Методики – 5. Зокрема, змінено або деталізовано положення щодо процедури затвердження перспективного плану, внесено зміни до механізму добровільного приєднання територіальних громад до об'єднаних територіальних громад (ОТГ) та міжрайонного об'єднання, механізмів державної підтримки ОТГ, критеріїв оцінки фінансової спроможності ОТГ тощо.

Внесення вказаних змін мало на меті збільшення ефективності реформи та її значення для громад як нових одиниць у системі адміністративно-територіального устрою. Разом з тим, на заваді подальшій практичній імплементації реформи

²Затверджено постановою КМУ від 25.03.2016 року № 246, офіційний портал Верховної Ради України.
 URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF#n10>

постають ризики, спричинені невирішеними проблемами формування територіальних громад:

1) відсутність можливості у громад, утворених відповідно до затверджених Урядом перспективних планів, скористатися субвенцією з державного бюджету місцевим бюджетам на підтримку розвитку об'єднаних територіальних громад.

Субвенція на підтримку розвитку ОТГ, передбачена Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», відповідно до листа Рахункової палати³, для більшості ОТГ була переважним джерелом державної фінансової підтримки, що надавалася безпосередньо бюджетам ОТГ. Разом з тим, потребує удосконалення механізм її надання та використання на засадах створення умов для сталого розвитку громади в перспективі. Завершенням застосування принципу добровільності можна вважати затвердження Урядом перспективних планів формування територій громад 24 областей України⁴. Відсутність у Бюджетному кодексі положення щодо обов'язковості надання цієї субвенції для новостворених громад, разом із зазначеними вище проблемами (відсутність добровільності та вади процедури), дозволяє припустити, що у наступному році така субвенція не буде передбачена у Державному бюджеті. Відсутність в подальшому можливості отримання цієї субвенції створить ризики щодо спроможності існуючих громад налагодити свій розвиток самостійно та може стати причиною поглиблення диспропорцій у їх розвитку;

2) відсутність у жителів громад інформації щодо механізмів подальшої взаємодії в ході реформи між місцевими державними адміністраціями та радами.

Перехід від добровільності об'єднання територіальних громад до етапу укрупнення адміністративно-територіальних одиниць адміністративним шляхом, законодавча невизначеність щодо кількості рівнів місцевого самоврядування та його функцій на кожному з цих рівнів, механізмів забезпечення законності та відповідності Конституції України рішень органів місцевого самоврядування викликали прояви незадоволення перебігом реформи серед населення окремих громад. Так, у Херсонській області протести проти реформи, які фіксувалися у Генічеському та Новотроїцькому районах⁵, в обох випадках викликані незадоволенням мешканців цих районів процедурою застосування Урядом формули «один район – одна громада» та занепокоєнням щодо перспектив доступності публічних послуг.

³ Лист Рахункової палати від 12.09.2019 року № 18-2543 «Щодо результатів аудиту використання коштів субвенції на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад»
 URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/20-5_2019/18-2543.pdf

⁴ Офіційне повідомлення з єдиного веб-порталу органів виконавчої влади України щодо затвердження перспективних планів 24 областей України.
 URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/zatverdzheno-perspektivni-plani-24-oblastej-ukrayini>

⁵ Електронна версія газети «День», Як на Херсонщині реагують на новий перспективний план формування ОТГ
 URL: <https://m.day.kyiv.ua/uk/article/tema-dnya-podrobysci-zrobymo-vsih-shche-raz>

Обидва прояви незадоволення процесом імплементації реформи викликані, як вбачається з риторики окремих представників цих громад, відсутністю інформації стосовно подальших планів щодо законодавчого забезпечення проходження наступних етапів реформи, а саме – механізмів роз'єднання та об'єднання громад у новому форматі, у тому числі з огляду на неспроможність громади забезпечити доступність публічних послуг або власну фінансову спроможність;

3) недотримання вимог Методики при розробці перспективного плану формування спроможних територіальних громад Херсонської області.

Методика не має рекомендаційного характеру та, оскільки затверджена постановою Кабінету Міністрів України, є обов'язковою до виконання⁶. Натомість, аналіз перспективного плану формування спроможних територіальних громад Херсонської області свідчить про недотримання цієї Методики (Додаток, Рис. 1).

Так, у перспективному плані не дотримані вимоги визначення зон доступності потенційних адміністративних центрів спроможних територіальних громад, які зазначені у п. 6 Методики, а саме 20-ти, або за певних умов, - 25-ти кілометрової зони доступності автомобільними дорогами загального користування. Зазначене порушення помітне там, де при формуванні застосовувалась формула «один район – одна громада»: Новотроїцький, Генічеський, Іванівський, Нижньосірогозький та Верхньорогачицький райони Херсонської області (Додаток, Рис. 2).

Відтак незадоволення щодо застосування формули «один район – одна громада» можна прогнозувати також серед жителів нинішніх Іванівського та Нижньосірогозького районів Херсонської області⁷. Ймовірність настання такого сценарію підвищується з огляду на те, що відповідно до затвердженого Верховною Радою України нового адміністративно-територіального устрою⁸ Генічеський район Херсонської області в своєму складі має 4 територіальні громади, які охоплюють відповідні території ліквідованих районів: Генічеського, Новотроїцького, Нижньосірогозького та Іванівського.

4) низький рівень адміністративної спроможності місцевого самоврядування з огляду на неефективне кадрове забезпечення запланованих територіальних громад.

Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців⁹ не містить механізму оцінки рівня логічних, аналітичних, вербальних

⁶ п. 1, ст. 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», офіційний портал Верховної Ради України
 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>

⁷ Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України.

URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-perspektivnogo-planu-formuvannya-teritorij-gromad-hersonskoyi-oblasti-i290420-474>

⁸ Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 №807 "Про утворення та ліквідацію районів". URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69132

⁹ Постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 року № 169 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців». Офіційний портал Верховної Ради України.
 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169-2002-%D0%BF>

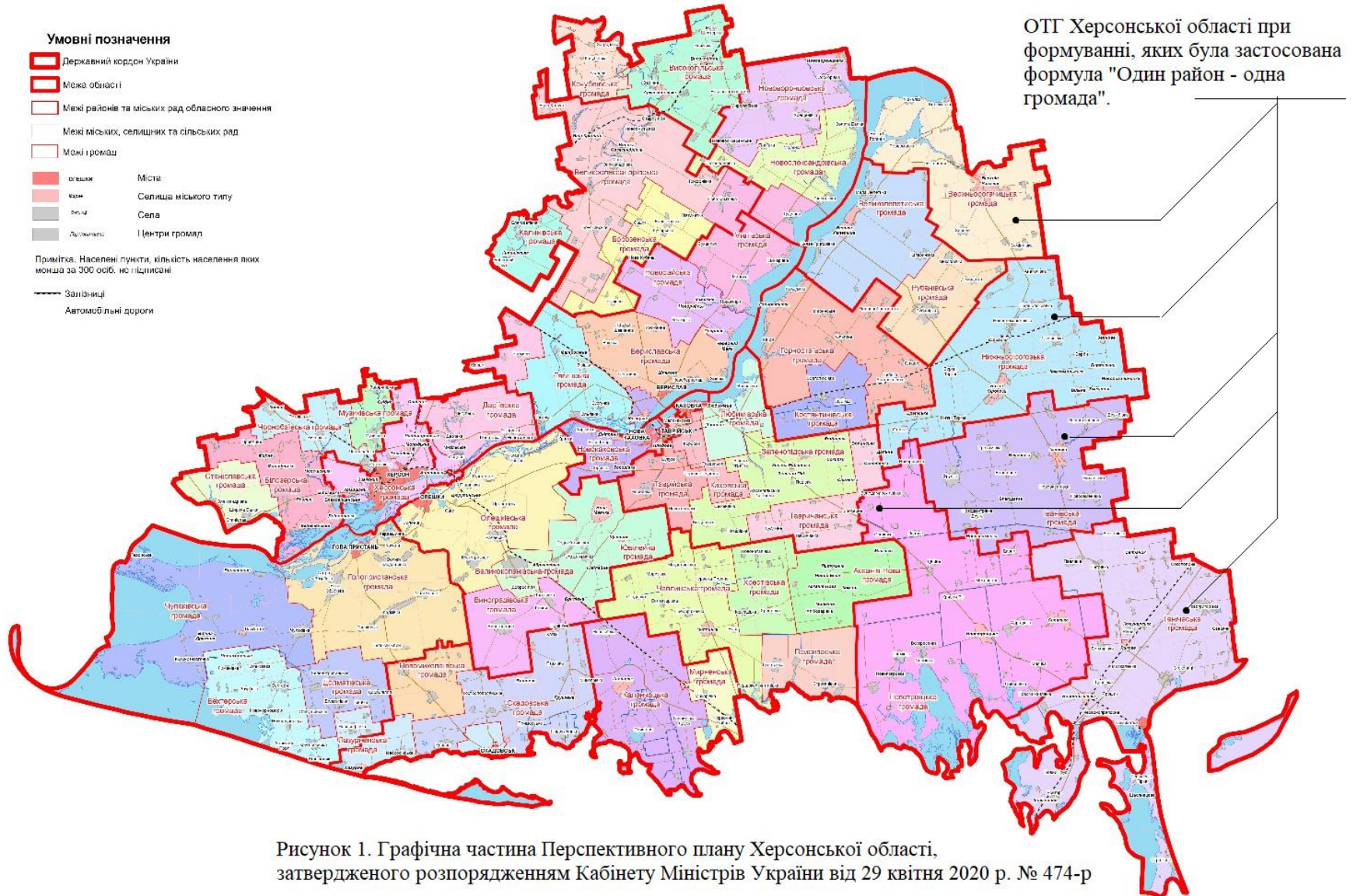
здібностей¹⁰ та компетенції кандидатів, а процедура їх відбору не передбачає застосування стандартного переліку критеріїв, за яким члени конкурсної комісії мають визначати такі здібності та компетенції. Крім того, цей порядок визначає однакові умови для кандидатів як на керівну посаду до виконавчих органів обласних рад, так і на посаду спеціаліста сільської ради.

Вимога щодо оцінки рівня адміністративної спроможності громад не передбачена і серед критеріїв попередньої оцінки рівня спроможності спроможних територіальних громад, передбачених Методикою. Натомість, щодо наявності кадрового ресурсу в громаді, Методика містить лише формальне згадування;

Актуальність вирішення наведених проблем набуває особливого значення, враховуючи факт *наявності спільної адміністративної межі новостворених громад (Генічеської та Новотроїцької) з тимчасово окупованою територією Автономної Республіки Крим.*

¹⁰У визначенні академіка С.Д.Максименка «Здібності – це такі психологічні особливості людини, від яких залежить опанування знань, умінь та навичок, але які, проте, не є знаннями, уміннями або навичками»

Застосування принципу «Один район – одна громада» у перспективних планах формування територій територіальних громад Херсонської області



Відстань між адміністративним центром Генічеської громади – м. Генічеськ та найвіддаленішим населеним пунктом громади – с. Якимівка, автомобільними дорогами загального користування становить 67 км., смт Новотроїцьке, Новотроїцької громади та с. Новорепівка – 58 км., с. Іванівка, Іванівської громади та с. Новодмитрівка 2 – 40 км., с. Нижні Сірогози, Нижньосірогозької громади та с. Дальне – 37 км., с. Верхній Рогачик, Верхньорогачицької громади та с. Нижній Рогачик – 56,3 км. (Рис. 2).

