



## ЩОДО ЗАЛУЧЕННЯ МІСТ ОБЛАСНОГО ЗНАЧЕННЯ У ПРОЦЕС ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

О. Є. Калашнікова, головний консультант  
 сектору досліджень Південного регіону в місті Одесі  
 центру регіональних досліджень Національного інституту стратегічних  
 досліджень

*В аналітичній записці проаналізовано проблему слабого включення міст обласного значення у процес створення спроможних територіальних громад, надано рекомендації щодо налагодження взаємодії міст обласного значення та суміжних населених пунктів шляхом утворення міських агломерацій, розвитку міжмуніципального співробітництва або об'єднання територіальних громад.*

### Висновки та рекомендації

Ключовим у завершенні формування базового рівня адміністративно-територіального устрою України є визначення оптимальних конфігурацій спроможних громад, об'єднаних навколо потужних адміністративних центрів. Такими перспективними центрами об'єднаних громад мали б стати міста обласного значення (далі – МОЗ). Проте добровільний етап реформи відзначився їх слабким включенням у процес об'єднання. Це пов'язано з низкою чинників: відсутністю до 2018 року законодавчого механізму приєднання до МОЗ; соціально-економічною відмінністю між містами та суміжними селами, селищами; ризиками недостатнього представництва інтересів малих громад в органах місцевого самоврядування об'єднаних громад.

Відтак актуалізується питання вироблення відповідних державних політик щодо розбудови конструктивної взаємодії міст та передміських громад. Для використання інструменту об'єднання міст та суміжних громад доцільним є вироблення державної політики щодо розбудови ефективного представництва інтересів мешканців усіх населених пунктів в органі місцевого самоврядування територіальної громади (далі – ТГ), закріплення у статутах ТГ механізмів справедливого розподілу бюджетних коштів, а також інструментів участі мешканців

громад у виробленні управлінських рішень. Для розвитку міжмуніципального співробітництва принципово важливо створити інституційні умови, які б стимулювали укладання угод про співробітництво між містами та суміжними громадами.

З метою сприяння гармонійному комплексному розвитку міст обласного значення та суміжних населених пунктів **рекомендується:**

### **1. Кабінету Міністрів України:**

- ініціювати проведення комплексного аналізу демографічних, міграційних, соціальних, економічних процесів у контексті взаємовідносин МОЗ та суміжних громад у розрізі регіонів, за результатами аналізу виробити прийнятні для кожного з міст алгоритми та підходи щодо гармонізації відносин із суміжними громадами, які стимулюватимуть їх кооперацію та розкриття соціально-економічного потенціалу (об'єднання, утворення агломерацій, використання угод про співробітництво тощо);

- підготувати та внести до Верховної Ради України проект змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», передбачивши норму щодо обов'язкового ухвалення органом місцевого самоврядування статуту ТГ, в якому визначатися права та обов'язки мешканців громади, форми їх безпосередньої участі у процесі прийняття управлінських рішень, громадського контролю за діяльністю органу місцевого самоврядування, механізми справедливого розподілу бюджетних коштів між населеними пунктами ТГ, обов'язок місцеві ради визначати у статуті ТГ порядок використання інструментів локальної демократії: загальних зборів, громадських слухань, місцевих ініціатив, публічних консультацій тощо;

- ініціювати серію публічних обговорень в областях щодо перспектив утворення міських агломерацій за участі посадових осіб місцевого самоврядування МОЗ та передміських населених пунктів, профільних експертів;

### **2. Міністерству розвитку громад та територій України:**

- розробити методичні рекомендації для органів місцевого самоврядування щодо забезпечення ефективного представництва інтересів населення суміжних населених пунктів у процесі прийняття управлінських рішень органом місцевого самоврядування ТГ, передбачивши зокрема механізми та процедури справедливого розподілу бюджетних коштів між населеними пунктами; механізми посилення ролі старост у підготовці проектів рішень ради, що стосуються інтересів їх старостинських округів, наприклад внесення до регламенту ради процедури погодження старостою розробленого проекту рішення; утворення органів самоорганізації населення у приєднаних до міста населених пунктах, закріплення у статуті ТГ процедур участі мешканців у роботі органів місцевого самоврядування;

- посилити комунікацію із громадами щодо проблем та перспектив використання інструменту співробітництва громад, а також утворення міських агломерацій, організувати серію регіональних публічних обговорень та дискусій щодо розвитку партнерства між селами та містами із залученням органів місцевого

самоврядування, профільних експертів, місцевих органів виконавчої влади, відповідних проектів міжнародної технічної допомоги, напрацювати за результатами обговорень регіональні плани дій щодо стимулювання міжмуніципального співробітництва та утворення агломерацій із пропозиціями щодо державних та регіональних програм кооперації громад;

**3. Обласним державним адміністраціям** ініціювати спільно з обласними радами запровадження програм розвитку співробітництва міських та суміжних громад шляхом співфінансування коштом обласного бюджету реалізації спільних проектів.

### Обґрунтування

На шостому році реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні менш ніж третина міст обласного значення України була включена у процес об'єднання ТГ.

Згідно з Методикою формування спроможних ТГ<sup>1</sup> потенційним адміністративним центром спроможної об'єднаної ТГ є населений пункт, який має найбільш розвинуту інфраструктуру і, як правило, розташований найближче до географічного центру території спроможної ТГ. Методика також визначає послідовність визначення потенційних адміністративних центрів, за якою першочергово окреслюються межі ТГ саме навколо МОЗ. Проте більшість МОЗ залишились поза межами процесу створення спроможних громад. З метою уникнення поглинання великим містом, сільські громади активно утворювали ТГ навколо МОЗ. Співробітництво новоутворених громад і МОЗ є слабким та ситуативним. Конфронтаційна модель відносин МОЗ та суміжних громад не забезпечує сталого розвитку територій та подолання соціально-економічних диспропорцій.

З часу початку реформи адміністративними центрами ТГ стали лише 45 із 151<sup>2</sup> МОЗ. У Кіровоградській, Луганській, Львівській областях жодне з МОЗ не стало центром об'єднаної ТГ. У Волинській, Запорізькій, Миколаївській, Черкаській, Чернігівській областях лише по одному МОЗ об'єднали навколо себе громади.

Аналіз розпоряджень Кабінету Міністрів України щодо визначення адміністративних центрів та затвердження територій ТГ 24 областей показав, що 25 із 151 МОЗ не були охоплені об'єднанням<sup>3</sup> (див. Додаток 1).

Таким чином, постає завдання щодо розробки для цих 23 міст та суміжних населених пунктів відповідних моделей кооперації та співробітництва. Для міст та передмість, які належать до міських типів поселень, доцільним є утворення міських

<sup>1</sup>Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад»

<sup>2</sup>Дані без урахування МОЗ на тимчасово окупованих територіях АР Крим, Донецької та Луганської областей

<sup>3</sup>Дані без урахування МОЗ на тимчасово окупованих територіях АР Крим, Донецької та Луганської областей, а також Сумської області, проект перспективного плану якої не був оприлюднений

агломерацій. Ця модель є прийнятною, наприклад, для міста Одеси. На розгляд Верховної Ради України вже внесений проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення правових підстав для утворення агломерації як однієї з форм співробітництва територіальних громад» (реєстр. № 2637 від 19.12.2019), який надасть громадам можливість розвивати співробітництво у рамках агломерації. Для інших громад, які належать до різних типів поселень – міського та сільського, доцільним є використання моделі розвитку співробітництва громад за окремими напрямками, або утворення спільних комунальних підприємств. Така модель, наприклад, актуальна для міст Ізмаїл, Теплодар, Чорноморськ Одеської області.

**Основні причини слабкої участі МОЗ у процесі формування об'єднаних ТГ:**

**1. Добровільність процесу об'єднання громад.** Передбачений Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» принцип добровільності формування громад призвів до того, що приміські населені пункти не давали згоду на приєднання до міст. Передміські громади утворювали власні об'єднані ТГ, центрами яких ставали села або селища. Кабінет Міністрів України визнавав ці ТГ спроможними, допускаючи таким чином недотримання вимог вказаної Методики. Подібний підхід до укрупнення громад був частиною політики підтримки позитивної динаміки реформи. Проте він мав наслідком повне або часткове оточення міст сільськими об'єднаними ТГ;

**2. Відмінність між містами та суміжними сільськими населеними пунктами у соціально-економічному розвитку, умовах проживання населення, веденні бізнесу та благоустрою, що не сприяє інтеграції цих територій.** Посадові особи місцевого самоврядування зазначали, що міста та села є різними типами поселень з відмінними переліками проблем та потреб. Тому, на їхню думку, об'єднання цих територій є недоцільним та може призвести до розмивання цілісності цих громад, а також до гальмування їх розвитку (результати інтерв'ю наведені у Додатку 2);

**3. Побоювання передміських населених пунктів, що входження до складу міської громади призведе до підвищення ставки земельного податку у приєднаних сільських населених пунктах.** Опитані у рамках цього аналітичного дослідження респонденти зазначали, що існує ризик того, що після приєднання до міста у селах зростуть ставки плати за землю, оскільки міська рада відповідатиме за її встановлення, а також будуть скасовані пільги щодо земельного податку, який сплачується на відповідній території (Додаток 2);

**4. Неналежне представництво інтересів приєднаних сіл у раді міської ТГ та несправедливий розподіл бюджетних коштів між населеними пунктами, а також ризик закриття закладів соціальної сфери.** Як представники МОЗ, так і представники сільських громад звертали увагу на пересторогу суміжних з містами

населених пунктів щодо неможливості ефективного представлення інтересів приєднаних населених пунктів у раді об'єднаної ТГ. П. 2 ст. 192 нового Виборчого кодексу України<sup>4</sup> передбачає, що в містах з кількістю виборців 90 тисяч і більше осіб застосовується пропорційна система з відкритими партійними списками. У порівнянні з мажоритарною системою вона не гарантує депутатського представництва від приєднаних громад у раді міської ТГ (Додаток 2).

**5. Тривалий час існували вади законодавчого механізму добровільного приєднання до МОЗ, внаслідок чого останні були виключені з процесу формування спроможних громад. Це призвело до поступового оточення МОЗ сільськими громадами та обмеження перспектив їх розвитку.** Центральна виборча комісія до 2017 р. не призначала перші вибори в об'єднаних ТГ навколо МОЗ через відсутність законодавчого унормування особливостей призначення перших та додаткових виборів у громадах, до складу яких входять МОЗ<sup>5</sup>. Це питання було вирішено з прийняттям Закону України від 14.03.2017 № 1923-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів».

5 травня 2018 року набрав чинності Закон України від 03.04.2018 № 2379-VIII<sup>6</sup>, який спростив процедуру приєднання до МОЗ, прирівнявши їх до об'єднаних ТГ. Це дозволило використовувати процедуру добровільного приєднання, яка не передбачала проведення нових місцевих виборів у місті-адміністративному центрі. Додаткові вибори депутатів сільських, селищних рад проводились лише у ТГ, що приєдналася. Цей Закон зняв одну з основних проблем процесу об'єднання громад – об'єктивне небажання міських голів та міських рад МОЗ йти на нові місцеві вибори для об'єднання з малими сільськими, селищними ТГ.

Втім, спрощення процедури приєднання суміжних громад до МОЗ не привело до поживлення їх територіальної інтеграції.

На прикладі Одеської області можна продемонструвати усі вади процесу залучення МОЗ у процес об'єднання громад. Із дев'яти МОЗ лише два стали адміністративними центрами ТГ – Балта та Біляївка. Повністю або частково оточені сільськими ТГ міста Подільськ, Білгород-Дністровський, Теплодар, Одеса. П'ять МОЗ не визначені Кабінетом Міністрів України як перспективні адміністративні центри спроможних ТГ: Теплодар, Ізмаїл, Білгород-Дністровський, Чорноморськ та Одеса (детальніше у Додатку 3).

Враховуючи складний характер взаємовідносин МОЗ та суміжних громад,

<sup>4</sup>Новий Виборчий кодекс України (Закон № 396-IX від 19.12. 2019р.) набув чинності 1 січня 2020 року.

<sup>5</sup>Постанова Центральної виборчої комісії від 18.08.2017 № 161 «Про звернення до комітетів Верховної Ради України». URL: <https://www.cvk.gov.ua/pls/acts/showcardcf2d.html?id=43361&what=0>

<sup>6</sup>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 республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення

постає завдання щодо напрацювання дієвих підходів до їх урегулювання. Законодавство визначає два можливих інструменти: об'єднання громад та співробітництво громад, у перспективі – утворення міських агломерацій, за умови прийняття Верховною Радою України відповідного проекту закону<sup>7</sup>. У разі, якщо використання інструменту об'єднання МОЗ та суміжних сільських населених пунктів стримуватиметься спротивом населення, доцільним є застосування інструменту співробітництва та агломерацій. Диференційований підхід до врегулювання відносин МОЗ та суміжних населених пунктів дозволить підібрати дієву модель співпраці, яка сприятиме гармонізації відносин між містами та суміжними селами та матиме позитивний вплив на покращення якості адміністративних та соціальних послуг для населення, вирішення низки інфраструктурних проблем, зокрема, розвитку транспортних мереж, систем водопостачання та водовідведення, узгодження містобудівної діяльності тощо.

---

<sup>7</sup>Зокрема, зареєстровано у Верховній Раді України за № 2637 від 19.12.2019 проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення правових підстав для утворення агломерації як однієї з форм співробітництва територіальних громад”



**Дані щодо приєднання до міст обласного значення (МОЗ) станом на  
01.04.2020<sup>1</sup>**

№	Область	Загальна кількість МОЗ	Перелік ОТГ із центром у МОЗ <sup>2</sup>	Перелік МОЗ, не включених до процесу формування ОТГ
1	Вінницька	6	Вінницька міська Жмеринська міська Козятинська міська Ладизинська міська Могилів-Подільська міська Хмільницька міська	-
2	Волинська	4	Володимир-Волинська міська Ковельська міська Луцька міська Нововолинська міська	-
3	Дніпропетровська	13	Вільногірська міська Жовтоводська міська Кам'янська міська Марганецька міська Покровська міська	Дніпро Кривий Ріг Нікополь Новомосковськ Павлоград Першотравенськ Синельникове Тернівка
4	Донецька <sup>3</sup>	15	Авдіївська міська Торецька міська Мирноградська міська Добропільська міська Дружківська міська Костянтинівська міська Краматорська міська Покровська міська Маріупольська міська Новгородівська міська Селидівська міська Слов'янська міська Бахмутська міська Вугледарська міська Лиманська міська	-
5	Житомирська	5	Бердичівська міська Житомирська міська Коростенська міська	-

1 Розраховано на основі даних сайту <https://decentralization.gov.ua/>. Дані наведено без урахування тимчасово окупованих територій АР Крим, Одеської та Луганської областей

2 Внесені громади, які були утворені навколо МОЗ до 2020 року та ті, які визначені розпорядженнями КМУ про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад 24 областей України.

3 Без урахування тимчасово окупованих МОЗ Донецької області: Горлівка, Дебальцеве, Докучаєвськ, Донецьк, Єнакієве, Жданівка, Хрестівка, Макиївка, Сніжне, Чистякове, Харцизьк, Шахтарськ, Ясинувата

№	Область	Загальна кількість МОЗ	Перелік ОТГ із центром у МОЗ <sup>2</sup>	Перелік МОЗ, не включених до процесу формування ОТГ
			Малинська міська Новоград-Волинська міська	
6	Закарпатська	5	Берегівська міська Мукачівська міська Хустська міська Чопська міська	Ужгород
7	Запорізька	5	Бердянська міська Токмацька міська	Енергодар Запоріжжя Мелітополь
8	Івано-Франківська	6	Болахівська міська Бурштинська міська Івано-Франківська міська Калуська міська Коломийська міська Яремчанська міська	-
9	Київська	12	Васильківська міська Ірпінська міська Бориспільська міська Білоцерківська міська Броварська міська Березанська міська Бучанська міська Обухівська міська Ржищівська міська Переяславська міська Фастівська міська	Славутич
10	Кіровоградська	4	Знам'янська міська Кропивницька міська Олександрійська міська Світловодська міська	-
11	Луганська <sup>4</sup>	3	Лисичанська міська Рубіжненська міська Северодонецька міська	-
12	Львівська	9	Бориславська міська Дрогобицька міська Львівська міська Моршинська міська Новороздільська міська Самбірська міська Стрийська міська Трускавецька міська Червоноградська міська	-
13	Миколаївська	5	Вознесенська міська Очаківська міська	Миколаїв

4 Без урахування тимчасово окупованих МОЗ Луганської області: Алчевськ, Антрацит, Брянка, Голубівка, Хрустальний, Сорокине, Луганськ, Первомайськ, Ровеньки, Довжанськ, Кадіївка



№	Область	Загальна кількість МОЗ	Перелік ОТГ із центром у МОЗ <sup>2</sup>	Перелік МОЗ, не включених до процесу формування ОТГ
			Первомайська міська Южноукраїнська міська	
14	Одеська	9	Балтська міська Біляївська міська Подільська міська Юженська міська	Білгород- Дністровський Ізмаїл Чорноморськ Одеса Теплодар
15	Полтавська	6	Гадяцька міська Горішньоплавнівська міська Кременчуцька міська Лубенська міська Миргородська міська Полтавська міська	-
16	Рівненська	4	Вараська міська Острозька міська Рівненська міська	Дубно
17	Сумська	7	Конотопська міська Охтирська міська Сумська міська Шосткинська міська Глухівська міська Лебединська міська Роменська міська	-
18	Тернопільська	4	Бережанська міська Кременецька міська Тернопільська міська Чортківська міська	-
19	Харківська	7	Ізюмська міська Лозівська міська Куп'янська міська Люботинська міська Первомайська міська Чугуївська міська	Харків
20	Херсонська	4	Голопристанська міська Новокаховська міська Каховська міська Херсонська міська	-
21	Хмельницька	6	Нетішинська міська Славутська міська Кам'янець-Подільська міська Старокостянтинівська міська Хмельницька міська Шепетівська міська	-
22	Черкаська	6	Ватутінська міська Золотоніська міська Канівська міська Уманська міська	Сміла Черкаси

<b>№</b>	<b>Область</b>	<b>Загальна кількість МОЗ</b>	<b>Перелік ОТГ із центром у МОЗ <sup>2</sup></b>	<b>Перелік МОЗ, не включених до процесу формування ОТГ</b>
23	Чернівецька	2	Новодністровська міська Чернівецька міська	-
24	Чернігівська	4	Ніжинська міська Новгород-Сіверська міська	Прилуки Чернігів
<b>ВСЬОГО:</b>		<b>151</b>	126	25

## Результати опитування посадових осіб місцевого самоврядування Одеської області

З метою з'ясування думки керівників МОЗ та суміжних громад Одеської області щодо основних причин слабкої включеності міст обласного значення у процес об'єднання територіальних громад, сектором досліджень Південного регіону в місті Одесі Національного інституту стратегічних досліджень були проведені напівструктуровані глибинні інтерв'ю. За допомогою опитування також планувалось отримати бачення опитаних посадових осіб місцевого самоврядування щодо перспективних форматів взаємодії громад у майбутньому.

Всього було проведено 10 інтерв'ю протягом 13-21 квітня 2020 року.

### Приєднання передміських населених пунктів до міст обласного значення в Одеській області: бачення керівників громад

1) Посадові особи місцевого самоврядування, як МОЗ, так і суміжних громад, звертали увагу на те, що **міста та села є різними типами поселень із відмінними переліками проблем та потреб**. Тому, на їхню думку, об'єднання цих територій є недоцільним та може призвести до розмивання цілісності цих громад, а також до гальмування їх розвитку. Соціально-економічна відмінність між містами та сільськими громадами, різні умови проживання населення, ведення бізнесу та благоустрою не сприяють інтеграції цих територій.

### Надані відповіді

*“Коли почався процес об'єднання, міська рада прийняла рішення звернутись до обласної ради та обласної адміністрації з думкою, що місто самодостатнє та не бачить необхідності в об'єднанні з іншими територіальними громадами, що межують із містом. Ми вважали, що це призведе до руйнування цілісності громади та її деформації в невідомому напрямку”.*

*“Села відрізняються від міських громад і менталітетом, і у земельному користуванні, тож ми збиралися і думали, як нам буде краще”.*

*“Більшість міст обласного значення самодостатні й успішні. Приєднувати до себе слабкі територіальні громади — це мінус для бюджету”.*

*“У міст та сільських територій району відсутні спільні задачі. Це різні за специфікою проблем території, за соціальною інфраструктурою, благоустроєм. Місто не знає, що таке проблеми із водопостачанням, наприклад. Якщо тягнути воду в село — це економічно не вигідно”.*

*“У нас завжди існував район окремо, а місто окремо. І районна рада була окремо, районом опікувалась. У нас ніколи вони не були разом. Чому сьогодні в нас постало питання, що треба об'єднувати?”.*

2) Особливу увагу респонденти звертали на **різницю в тарифах на комунальні послуги та ставках земельного податку** в містах та селах. Органи місцевого самоврядування самостійно встановлюють ставки плати за землю та пільги щодо

земельного податку, що сплачується на відповідній території. Опитані представники сільських громад озвучували думку, що після приєднання до міської громади є ризик того, що входження до складу міської громади призведе до підвищення ставки земельного податку. Це може призвести до зростання соціального напруження у сільських населених пунктах та погіршення умов ведення бізнесу для сільських підприємців.

### **Надані відповіді**

*“Село і місто відрізняються платою за комунальні послуги, користування земельним ресурсом, оскільки нормативна грошова оцінка, зрозуміло, одна для всіх, але депутати визначають її відсоткову ставку. І якщо сьогодні порівняти місто і село, то різниця є. А в селі заробити копійку важче, ніж у місті, тому цього бояться у першу чергу”.*

*“Є великі орендарі, які орендують землі. Якщо населені пункти приєднуються до міст обласного значення, то місто отримує право розпоряджатись усіма землями у межах усієї ОТГ. Це означає, що сьогодні земельна плата залежить в окремих випадках від рішення районних адміністрацій, або від рішень місцевого органу. Вона може бути різною та визначатись за незрозумілими критеріями. Орендарі у громадах зацікавлені у збереженні наявних орендних ставок. А у міста є розуміння, що інфраструктура коштує грошей, і якщо буде утворена ОТГ, податки будуть для всіх однакові”.*

**3) Як представники міст обласного значення, так і представники сільських громад звертали увагу на пересторогу передмість щодо **неналежного представництва інтересів приєднаних сіл у раді міської ОТГ**, несправедливого розподілу бюджетних коштів між населеними пунктами, закриття закладів соціальної сфери.**

### **Надані відповіді**

*“Це не питання міст обласного значення, це питання тих населених пунктів, які межують із містами. Коли ми почали ці процеси, я чув такі цікаві контрагументи: місто прийде та підвищить податки, буде забирати бюджетні кошти, закривати школи”.*

*“Мешканці боялись, що весь бюджет, який отримує село з оренди, паїв, земельних надходжень, буде спрямовуватись у місто, і місто не буде опікуватись сільськими населеними пунктами, а буде більше створювати свою інфраструктуру. І інфраструктурна субвенція, яку отримуватимуть громади, буде спрямовуватись більше на місто. Більшість депутатів ради будуть міськими депутатами, вони вирішуватимуть, на який об'єкт витратити кошти”.*

*“У результаті децентралізації нам на сільські ради почали надходити кошти, і сільські ради вже мали змогу щось робити в своїх селах. І острах такий, що, якщо ми знов приєднаємося до міст обласного значення, то знову ці кошти будуть у центрі, а ми як приміська громада не будемо отримувати те, чого би ми хотіли. Так само, як і міста, ми хочемо мати освітлені вулиці, асфальтовані дороги, дитячі садочки, відремонтовану школу і таке інше”.*

4) Опитані також звертали увагу на те, що **органи місцевого самоврядування передмість хочуть** отримати нові децентралізовані повноваження та **самостійно працювати над розвитком інфраструктури своїх громад, навіть у разі низької спроможності цих ОТГ**. Представники громад також озвучували припущення, що низка економічно спроможних передмість наразі динамічно розвиваються і без приєднання до міста, тому вони зацікавлені у збереженні центру прийняття рішень у власних громадах, що дозволить зберігати вплив на залучення інвестицій та розбудову власних сервісів.

#### **Надані відповіді**

*“Були політичні рішення різних сільських голів, вони об’єднались по три села, проте для того, щоб дійти до рівня спроможності міста, їм потрібно розбудовувати все повністю, їм потрібно розвивати цю громаду років п’ятдесят”.*

*“Вони (ред. - передмістя) хочуть розвивати власну інфраструктуру, тому що вони й так спроможні. В них будуються житлові будинки, є великий супермаркет на території. У них інфраструктура розвивається настільки швидко, що вони хочуть вкласти свої кошти в розвиток своєї громади”.*

*“Не хочуть села приєднуватись, складати свої повноваження, віддавати свої бюджети. Ті міста, які об’єднались з березня 2018 року, там нормальні були відносини (ред. - між містами та передмістями), і ніхто в них не втручався, щоб це було вигідно як селу, так і місту”.*

*“Після надання можливості містам обласного значення користуватись процедурою приєднання, ми звернулись до чотирьох передмість з пропозицією приєднатись до нас, оскільки і економічно, і демографічно вони прив’язані до міста: у нас спільні комунікації, люди працюють в місті. Але вони рішеннями місцевих рад відмовились від нашої пропозиції. Ми по сьогодні не відходимо від цієї позиції, ми готові піти на приєднання”.*

5) Респонденти також звертали увагу на те, що на питання приєднання передміських населених пунктів до міст обласного значення **чинили вплив місцеві бізнес-еліти**.

#### **Надані відповіді**

*“У нас конкретно і, я думаю, що наше місто непоодинокі, це дуже великий вплив великого бізнесу, який хоче мати безпосередній контроль за тими землями, на яких він знаходиться. Попри закони, логіку і методіку, вони у нас зробили ОТГ в найменшому селі з тих громад, які вони до себе приєднали тільки тому, що там зареєстрований їхній бізнес”.*

*“Наше місто сьогодні ніхто не чіпає та розглядає як самостійну територіальну одиницю. Всі процеси відбувались у районі, там пропонували то три, то чотири громади. Там зав’язані інтереси економічні, фермери, орендарі борються між собою, рвуть на частини район”.*

6) Респонденти також згадували про **відсутність тривалий час законодавчої можливості приєднатись до міст обласного значення, яка блокувала процеси об’єднання навколо МОЗ**.

### Надані відповіді

*“Ми би вже мали майже 400 спроможних ОТГ у перший рік існування реформи, якби у нас не було законодавчого колапсу. Міста обласного значення не могли об'єднатись із навколишніми селами з однієї причини — у нас була різна виборча система. Тобто на перші вибори ми не могли би піти, навіть якби села погодились із нами об'єднатись. І в 2015 році у нас такий шанс був, проте ми його втратили поки не вийшли поправки до закону про приєднання”.*

7) Відповідаючи на запитання щодо можливих інструментів взаємодії між містами обласного значення та ОТГ, що з ними межують та межуватимуть у перспективі, респонденти вказували на **доцільність укладання договорів про співробітництво громад, а також на спільну діяльність у межах міських агломерацій**. Більшість з опитаних обізнані щодо можливості використання інструменту співробітництва.

### Надані відповіді

*“Має бути прийнятий закон про агломерації, і це абсолютно нормальний шлях вирішення питань. Закон “Про співробітництво громад” також має право на життя, він уже відпрацьований, і ми колись із нашими сусідніми громадами за спільні кошти ремонтували дорогу обласного значення. Це працює, і це нормально”.*

*“Якщо у нас буде взаєморозуміння, ми можемо укласти договори про співробітництво громад щодо вивозу сміття, спільного утримання комунальних підприємств. Це важливо, тому що ми поряд знаходимось, і нам вигідно було б співпрацювати. Якщо буде спільне розуміння, все буде можливо”.*

*“Має бути прийнятий закон про агломерації, і там може бути співпраця за багатьма напрямками”.*

*“У частині поступової розбудови спільної інфраструктури є велика перспектива. Вони мають сприяти поліпшенню життя жителів громад”.*

Опитувані також звертали увагу на **слабкий розвиток міжмуніципального співробітництва в Одеській області**. Вони пояснюють це тим, що наразі громади сконцентровані на процесах об'єднання та набуття нових децентралізованих повноважень. Разом з тим, у перспективі, після завершення формування нового базового рівня адміністративно-територіального устрою, громади приділятимуть розвитку співробітництва більше уваги.

### Надані відповіді

*“Є Закон “Про співробітництво громад”. Ми на початку цього шляху. Якби Одеська область була повністю покрита ОТГ, а не йшло перманентне об'єднання, уже би це співробітництво давало плоди. На даний момент воно має декларативний характер”.*

*“Всі чекають, чим закінчиться реформа місцевого самоврядування. Якщо буде нова територіальна основа, вона змусить територіальні громади переосмислити саме сусідство”.*

*“Фактично сьогодні активної співпраці між громадами я не бачу. Якщо вона була, вона стимулювалась районною радою”.*

*“Звичайно, будуть маленькі громади, які не зможуть нічого самі зробити, не зможуть обслуговувати населення. Вони будуть, напевно, домовлятися”.*

*“Для початку нам потрібно пройти перший етап — утворення ОТГ, а там далі переходити до другого етапу — співробітництва та агломерації”.*

Посадові особи місцевого самоврядування запропонували **залишити можливість приєднання до міст обласного значення у майбутньому**, після завершення адміністративно-територіальної реформи.

#### **Надані відповіді**

*“Є варіант, що ці дрібні ОТГ, які утворені навколо міста, у подальшому будуть просто приєднані до міста. Тому що час покаже - спроможна ця громада, чи ні, чи зможе вона функціонувати, чи зможе вона забезпечувати своїх мешканців усім необхідним. Мені здається, що в майбутньому цілком імовірно, що вони будуть приєднані до міста. І ми цілком підтримуємо це. Якщо люди хочуть спробувати створити свою ОТГ — треба дати людям цю можливість спробувати на своїх рівнях. І якщо у подальшому буде якесь об'єднання малих та великих ОТГ, то все може бути”.*

#### **Список опитаних респондентів**

1. Грозов Віктор Васильович — секретар Білгород-Дністровської міської ради
2. Жовнір Михайло Васильович - голова Теплодарської міської громади
3. Курилова Наталія Йосипівна - голова Матроської сільської громади
4. Ліннікова Тетяна Павлівна - секретарка Сичавської сільської ради
5. Налісник Олександр Ігорович - депутат Новобілярської селищної ради
6. Німачук Олег Степанович - голова Мологівської сільської громади
7. Первушин Роман Володимирович - керуючий справами виконавчого комітету Ізмаїльського міської ради.
8. Плешко Юлія Григорівна - секретарка Чорноморської сільської ради
9. Ходюк Софія Станіславівна - заступниця Куяльницького сільського голови з економічних питань
10. Шегіда Лариса Георгіївна - керуюча справами виконавчого комітету Южненської міської ради.



## Міста обласного значення Одещини у перспективному плані формування спроможних громад області

В Одеській області дев'ять міст мають статус обласного значення: Балта, Біляївка, Одеса, Теплодар, Подільськ, Чорноморськ, Южний, Білгород-Дністровський, Ізмаїл. Із них лише два міста є центрами ОТГ – Балта та Біляївка. Останні були віднесені Верховною Радою України до категорії міст обласного значення (МОЗ) 2016 року, вже після їх входження до складу ОТГ.

Навколо інших семи МОЗ активно проходили процеси об'єднання громад. Показовим є приклад міста Подільськ, що оточене з усіх боків Куяльницькою ОТГ, до складу якої увійшли всі населені пункти Подільського району (Рис. 1). Навколо міста Білгород-Дністровський були сформовані дві ОТГ: Мологівська та Шабівська. Суміжні із містом Теплодар населені пункти увійшли до складу Біляївської ОТГ. Поблизу міста Чорноморськ утворились Дальницька, Таїрівська ОТГ. На кордонах міста Одеси також були створені Авангардівська, Красносільська громади.

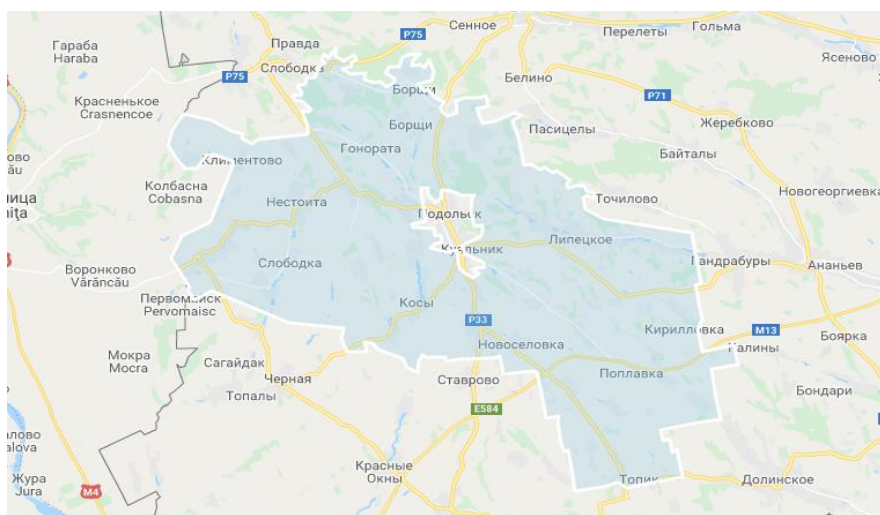


Рис. 1. Карта Куяльницької ОТГ, Подільського району, Одеської області

Зважаючи на принцип добровільності, депутати Одеської обласної ради протягом 2015-2019 років вносили до перспективного плану формування спроможних громад області лише ті ОТГ, які йшли на перші вибори<sup>1</sup>.

20 грудня 2019 року набрав чинності Закон України від 15.12.2019 № 348-IX<sup>2</sup>, який спрощував процедуру затвердження перспективних планів шляхом виключення з цього процесу обласних рад. Відповідно, повноваження з розробки перспективних планів залишались за обласними державними адміністраціями, а повноваження з їх затвердження - виключно за Кабінетом Міністрів України.

<sup>1</sup> Одеська обласна рада внесла до перспективного плану дві ОТГ, <https://decentralization.gov.ua/news/7924>

<sup>2</sup> Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей»

До 14 лютого 2020 року обласні державні адміністрації мали подати на розгляд Кабінету Міністрів України проекти розпоряджень про схвалення перспективних планів, які б покривали 100 % території областей. Аналіз поданого проекту перспективного плану Одеської області виявив, що п'ять міст обласного значення не визначені як перспективні адміністративні центри спроможних ОТГ<sup>3</sup>. Це міста Теплодар, Ізмаїл, Білгород-Дністровський, Чорноморськ та Одеса. Вони були подані як окремі територіальні громади. До міста Южний приєднується лише Новобілярська територіальна громада, з чим не погоджується керівництво громади, яке зацікавлено у приєднанні приміських сіл Сичавка та Кошари<sup>4</sup>.

Верховна Рада України наділила Кабінет Міністрів України повноваженнями визначати адміністративні центри та території територіальних громад, прийнявши 16 квітня 2020 року проект Закону №2653 від 20.12.2019 про внесення змін до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Аналіз Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 720-р “Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Одеської області” виявив, що всі п'ять міст обласного значення залишаються поза межами процесу об'єднання.

---

<sup>3</sup>Одеська ОДА передала до Мінрегіону оновлений проект перспективного плану формування ОТГ, <https://oda.odessa.gov.ua/news/odeska-oda-peredala-do-minregionu-onovlenij-proekt-perspektivnogo-planu-formuvanna-otg>

<sup>4</sup>Южненский горсовет не согласен с планами облгосадминистрации насчет объединения громад, <https://izbirkom.org.ua/news/detsentralizatsiia-25/2020/yuzhnenskij-gorsovet-ne-soglasen-s-planami-obladministracii-naschet-obedineniya-gromad/>