

# ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ: ЯК ЗБЕРЕГТИ УСПІШНІСТЬ В УМОВАХ НОВИХ ВИКЛИКІВ?

Аналітична доповідь

*Авторський колектив:*

*Жаліло Я.А., д.е.н.*

*Макаров Г.В., к.політ.н.*

*Даниляк О.О., к.держ.упр.*

*Руденко А.Ф., к.політ.н.*

*Романова В.В., к. політ.н.*

*Павленко І.А., к.і.н.*

*Шевченко О.В., к.е.н.*

Київ, 13 грудня 2018 р.



## ВСТУП

Децентралізацію влади справедливо називають однією з найуспішніших реформ в Україні за період з 2014 року. Основою успіху стали чіткість намірів, проголошених владою, та зацікавленість з боку громад в отриманні більших повноважень, ресурсів та спроможності реалізовувати власні ініціативи самоврядного розвитку. Зміна системи управління територіями, децентралізація у сферах медицини, освіти демонструють значні темпи та головне – реальні позитивні зрушення.

Таке поліпшення відіграє важливу системну роль для консолідації суспільства. Оскільки у добу поширення прагматизму люди схильні довіряти насамперед власним оцінкам, якість надання їм основних публічних послуг виступатиме основним критерієм оцінки якості місцевої влади (самоврядування)<sup>1</sup>, а через неї – і якості влади в країні в цілому. Якісні публічні послуги зміцнюють легітимність політики, що проводиться державою, а отже, є підґрунтям проведення системних реформ, у тому числі тих, які мають «непопулярний» характер.

Наразі для реформи децентралізації настає принципово новий етап. Поставлено практичне завдання провести чергові загальні вибори до органів місцевого самоврядування у жовтні 2020 року у новій адміністративно-територіальній структурі. Це означає, що 100-відсоткове покриття території об'єднаними громадами має завершитися навесні 2020 року, тобто приблизно за півтора року. Враховуючи, що у попередні чотири роки відбулося об'єднання 3,9 тисяч із загальних 10,9 тисяч громад, а 64 % громад залишаються необ'єднаними, необхідне різке прискорення впровадження реформи децентралізації.

Отже, очевидним є те, що децентралізація із проривного харизматичного добровільного процесу неминуче переходить до етапу рутинної директивної реалізації, причому цей етап конче необхідний, оскільки лише завершеність адміністративно-територіальної перебудови дозволить повною мірою досягти якісних зрушень, заради яких децентралізація, власне, задумувалася, перетворити розрізнені позитивні зрушення на довгоочікувані якісні зміни у вигляді системного поліпшення якості життя громадян та повноцінного використання ресурсів розвитку країни. Успішна реалізація процесу потребуватиме його керованості, а це, у свою чергу, ставить перед політикою децентралізації вимогу належним чином відповідати викликам, які перед нею постають.

Упорядкування адміністративно-територіального устрою і удосконалення системи організації влади – часткові завдання комплексної реформи децентралізації. Процес передачі

---

<sup>1</sup> OECD (2016), OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies, OECD Publishing, Paris.- <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en>

повноважень на рівень громад не може обмежуватись лише управлінням медициною, освітою і наданням адміністративних послуг – коли громадам в особі органів місцевого самоврядування делегуються функції держави, хоча і з фінансовим забезпеченням. Як показав світовий досвід, значний ефект для розвитку економіки регіону та країни в цілому має успішна реалізація проектів територіального розвитку, які здійснюються та втілюються територіальними громадами. **Посилення спроможності громади дієвим чином впливати на суттєві характеристики якості свого життя – основа сталого розвитку громади на засадах інклюзивності.**

Як відзначають експерти ОЕСР<sup>2</sup>, дієздатність громад базується як на матеріальних, так і на нематеріальних активах. Перші включають в себе послуги, інфраструктуру, природні ресурси та культурні надбання. Другі – місцеві навички, згуртованість, здатність до дії, адаптивність та відкритість для інших, зрештою – здатність працювати разом, приймати спільні рішення та втілювати спільне бачення майбутнього розвитку спільноти.

Отже, поняття дієздатності громад, яке у стандартних процедурах традиційно описується забезпеченістю відповідними ресурсами та здатністю ефективно використовувати публічні кошти, має бути розширене до масштабів інтегральної характеристики спроможності громади до стратегічного розвитку на основі задіяння усіх доступних (централізованих та децентралізованих, публічних та приватних) ресурсів.

Реалізація форсованої децентралізації на основі застосування адміністративного ресурсу не принесе успіху – його забезпечить лише інклюзивний процес, що спиратиметься на вмотивовану участь громад, і насамперед – їх економічно активного населення та, зокрема, представників бізнес-середовища. Спроможність до органічного поєднання завдань розвитку території, громади як спільноти та місцевого бізнесу як основи її існування – основний виклик, що постає перед реформою децентралізації на її новому етапі.

## **ЧИННИКИ УСПІХУ**

Децентралізація як системний процес має власні чинники успішності, які можна чітко означити. **Успіх обумовлений синтетичним характером децентралізації**, оскільки вона проводиться одночасно у сфері управління, у сфері фінансів та у сфері надання послуг громадянам. Такі складові реформи децентралізації підсилюють одна одну, дозволяють виявити сильні і слабкі сторони децентралізації та реформ, що проводяться, а в кінцевому підсумку забезпечують безпосередній позитивний ефект, відчутний для кожного члена громади; кожний досягнутий етап формує передумови для наступного, що загалом складає стратегію продовження реформи. Те, що децентралізація відбувалася на добровільній основі, передбачало існування певного часового лагу для вирішення питань, які поставали у процесі об'єднання.

Прогрес у формуванні спроможних територіальних громад став можливим завдяки суспільному запиту на децентралізацію влади та політичній волі ключових суб'єктів змінити «правила гри». Результативність цього процесу стала наслідком синергії зусиль громадян та органів публічної влади, у тому числі за організаційної та фінансової підтримки міжнародних партнерів України.

Основні принципи та алгоритм імплементації реформи визначено Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2014 р.), Планом заходів щодо її реалізації та комплексом наступних законодавчих новацій.

Децентралізація, задумана як передання повноважень та фінансів на рівень громад, поступово поширилась, охопивши своїм впливом секторальні реформи. Процеси децентралізації у секторальних реформах значно збагатили останні, змістили їх зі столичних кабінетів до просторів, де відбувається життєдіяльність людей, що в сукупності дозволило досягнути значного ефекту і в підвищенні якості надання послуг, і в реформуванні галузей.

---

<sup>2</sup> OECD (2016), OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies, OECD Publishing, Paris. - <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en>

Отже, синтетичний характер реформи децентралізації, а також її продуманість і послідовність є першими двома ключовими чинниками успіху, які вже спрацювали належним чином для сотень об'єднаних громад з різних регіонів країни. Це надало можливість сформувати позитивний досвід, надати іншим громадам можливості врахування і виправлення помилок тих громад, що вже пройшли процеси об'єднання.

Третім чинником успішності децентралізації є створення організаційних та інституційних можливостей для ефективного використання доступних громаді ресурсів. Відчутні позитивні зрушення за цим напрямком стосуються наразі насамперед використання коштів місцевих бюджетів (як з власних джерел надходжень, так і отриманих з державного бюджету трансфертів) та спеціальних субвенцій і проектних коштів з державного бюджету. Значно повільніше йде набуття вмінь налагоджувати ефективне функціонування місцевої економіки, які створює матеріальний базис існування громади. Децентралізація спроможна надати потужний позитивний імпульс для розвитку цієї економіки, формуючи з громад ефективних суб'єктів господарювання. Проте саме від новообраної місцевої влади залежить, наскільки вдало вона зможе використати отриманий потенціал розвитку для вирішення повсякденних питань життя громади, ефективного використання отриманого ресурсу, формування стратегічної спрямованості розвитку громади. Отже, реалізація третього чинника успішності реформи децентралізації у повному обсязі – ще попереду. Між тим, саме це логічно завершить реформу досягненням системного результату, який ставився при її започаткуванні – створення і підтримка повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад<sup>3</sup>. І перетворить численні, проте розрізнені успішні практики на історію успіху реформи.

## **ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: УСПІХИ ТА ПРОБЛЕМИ**

**Про показові практичні результати децентралізації свідчать зростання кількості ОТГ та розширення функціональних можливостей нових територіальних громад.** Станом на листопад 2018 р. в Україні створено 874 ОТГ, які визнані урядом спроможними. Серед зазначених ОТГ налічується 21 громада, що очікує на рішення Центральної виборчої комісії призначити на їх територіях перші місцеві вибори, та 123 громади, які отримали таке рішення ЦВК та готуються до своїх перших виборів 23 грудня 2018 року.

Процес формування ОТГ можна назвати динамічним: станом на 2015 р. в Україні було сформовано 159 ОТГ; станом на 2016 р. – 366; станом на 2017 р. – 665; а станом на 2018 р. – вже 874 об'єднаних громади. Сьогодні територія сформованих спроможних громад відповідає більш ніж третині загальної площі України. У таких громадах проживає понад 8,4 млн людей (що складає 23,9 % від загальної чисельності населення України). Більшість ОТГ створено у сільській місцевості, водночас вже є понад двадцять спроможних громад з центрами у містах обласного значення. З огляду на те, що закон про приєднання до спроможної територіальної громади із центром у місті обласного значення було ухвалено лише навесні 2018 р., кількість ОТГ, що вже встигли скористатися перевагами нового правового поля, можна назвати значною. Наразі об'єдналася 3981 територіальна громада, що складає 36,3 % від загальної кількості рад базового рівня станом на 1 січня 2015 року, й 6971 територіальна громада залишається необ'єднаною (63,7 %). Середня кількість територіальних громад, що об'єдналися в одну ОТГ, складає 4,6, а середня чисельність населення однієї ОТГ становить 9743 осіб.

Більшість сформованих ОТГ створено згідно із методичними рекомендаціями профільного міністерства та відповідно до затверджених перспективних планів об'єднання та розвитку територіальних громад. Внаслідок проведення перших виборів у ОТГ

---

<sup>3</sup> Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Схвалена КМ України 1.04.2014 р.

відбувається формування органів місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси своїх мешканців та отримують розширені повноваження й відповідальність щодо надання громадянам послуг та управління місцевим розвитком у чинному правовому полі. Завдяки фінансовій децентралізації, ОТГ збільшують надходження до місцевих бюджетів та переходять до прямих відносин із Державним бюджетом. Крім розширеного арсеналу податкових надходжень, ОТГ отримують передбачені законодавством державні трансферти для виконання своїх повноважень, насамперед щодо забезпечення громадян доступними та якісними базовими послугами. У свою чергу, розширені інституційні та фінансові можливості ОТГ стимулюють стратегування спроможних територіальних громад відповідно до Державної стратегії регіонального розвитку-2020 та регіональних стратегій. ОТГ отримали розширені можливості для ініціювання та участі у формуванні стратегій розвитку та їх втілення шляхом реалізації програм і проектів місцевого розвитку.

**Відтак серед основних досягнень реформи упродовж 2014-2018 років – підвищення спроможності територіальних громад до розвитку та забезпечення мешканців якісними та доступними послугами.**

*Законодавче підґрунтя для формування спроможних територіальних громад було закладено вже на першому етапі реформи. Йдеться насамперед про Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (2015 р.), який визначає принципи, умови та порядок формування спроможних територіальних громад. У 2018 р. було ухвалено Закон щодо добровільного приєднання територіальних громад до міст обласного значення, який не передбачає перевиборів місцевих рад у відповідних обласних центрах. Офіційна Методика формування спроможних територіальних громад (2015 р.) визначила критерії спроможності громад, а також алгоритм розробки перспективних планів об'єднання та розвитку територіальних громад у масштабах областей. Такий підхід дозволяє конструювати цілісне бачення мапи спроможних громад України, формування яких має завершитися до 2020 року, відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади (2014 р.). Нині нараховується 1210 ОТГ у перспективних планах, затверджених Урядом, які мають об'єднати 8022 територіальні громади (431033 кв.км, або 77,2 % від загальної площі України).*

Громади можуть спільно реалізовувати програми і проекти за допомогою механізму співробітництва територіальних громад (відповідно до закону 2014 р.). Станом на листопад 2018 р. в Україні реалізується 274 договори про співробітництво територіальних громад. Це дозволяє об'єднувати зусилля для вирішення спільних проблем, а також може стимулювати територіальні громади до об'єднання чи приєднання.

*Крім управління об'єднанням територіальних громад, законодавчих рамок потребували інституційна спроможність, ресурсна забезпеченість та відповідальність органів місцевого самоврядування у наданні мешканцям доступних та якісних базових послуг незалежно від місця проживання. Ці рамки визначаються ухваленими законами щодо розширення функцій органів місцевого самоврядування у рамках нової управлінської системи ОТГ. Зокрема, до нової структури органів місцевого самоврядування у спроможних територіальних громадах включено інститут старост, покликаний забезпечити представленість інтересів мешканців усієї громади незалежно від місця проживання. Фінансова децентралізація стала можливою завдяки внесенню змін до Бюджетного та Податкового кодексів України наприкінці 2014 р. У той же час державний нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування дотепер потребує законодавчої регламентації.*

**Відзначивши прогрес формування спроможних територіальних громад та секторальної децентралізації, слід сформулювати також певні проблеми, що виникають у процесі імплементації реформи та можуть стати на заваді досягненню її стратегічних цілей.**

Однією з найбільших проблем правової сфери є **зволікання із впровадженням змін до Конституції**, необхідних для повноцінного втілення Концепції реформування місцевого самоврядування. Такі зміни, зокрема, мають передбачати зміну адміністративно-територіального устрою, надання органам місцевого самоврядування ширших повноважень, уточнення обов'язків державних адміністрацій (префектур). Відповідно до Концепції, об'єднані територіальні громади мають сформувати новий базовий рівень адмінтерустрою та надати підґрунтя для трансформації районного рівня влади. Нині невизначеність нової компетенції районів призводить до паралелізму адміністрацій, спротиву децентралізації, труднощів розподілу послуг між ОТГ та органами місцевого самоврядування, що продовжують підпорядковуватися району. Між тим, законопроект № 8051 «Про засади адміністративно-територіального устрою» не розглянуто з часу його реєстрації у Верховній Раді України у лютому 2018 р. Без його ухвалення громади та місцеві еліти, представлені в органах державної влади та місцевого самоврядування, відчують брак передбачуваності реформи децентралізації та послідовності змін адміністративно-територіального устрою. Відсутність конституційних змін викликає у досить широких колах сумніви щодо необоротності реформи децентралізації.

Важливим питанням для децентралізації є побудова ефективної **системи територіальної організації влади** в Україні, що неможливо реалізувати без внесення відповідних змін до Конституції України. Зважаючи на це, Президентом України 01.07.2015 р. до Верховної Ради України як невідкладний було внесено законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а. Проте після попереднього схвалення 31.08.2015 р., процес його розгляду парламентом фактично поставлено «на паузу». Між тим, за час, що минув після його попереднього схвалення, *деякі норми цього законопроекту втратили свою актуальність*. Так, він містить норму, якою розділ XV «Перехідні положення» Конституції України пропонується доповнити пунктом 17, який, зокрема, встановлює, що «наступні чергові місцеві вибори – вибори голів громад, депутатів рад громад, районних, обласних рад проводяться в останню неділю жовтня 2017 року». Таким чином, законопроект № 2217а без внесення до нього змін щодо дати наступних чергових місцевих виборів вже не може бути остаточно прийнятим парламентом.

Очевидно, що на етапі внесення змін до законопроекту № 2217а виникне питання й щодо наявності в ньому норми, яка встановлює, що *«Особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом»*. Наявність цієї норми у законопроекті № 2217а під час його попереднього схвалення у 2015 році призвела до суттєвого політичного протистояння.

Слабкою залишається **координація дій між учасниками процесу децентралізації на рівні громад, регіонів, центральними і субнаціональними органами влади**. Основний стратегічний документ у сфері регіональної політики – Державна стратегія регіонального розвитку до 2020 року – наразі не формує зв'язку між регіональним розвитком та децентралізацією. Не будучи консолідованим та скерованим загальнонаціональною стратегією регіонального розвитку, процес децентралізації, особливо в режимі кількісного прискорення, може утворити суттєві ризики дезорганізації та дезінтеграції економічного і соціального простору. Втрачатимуться як потенціал прискорення економічного розвитку, який міститься у розширенні повноважень громад розпоряджатися локальними ресурсами, так і можливості відновлення регіональної та загальнонаціональної згуртованості, підґрунтям якої мала б бути саме спільна участь громад на взаємовигідних засадах у вирішенні завдань модернізації країни.

Дається взнаки брак комунікації та діалогу в секторальних сферах, що виходять за рамки компетенції Мінрегіону: в першу чергу щодо розвитку економіки (підприємництва, торгівлі тощо), роботи транспорту, охорони здоров'я, освіти<sup>4</sup>, реалізації соціальної політики

<sup>4</sup> OECD (2018), *Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні*, OECD Publishing, Paris – С. 27. <https://doi.org/10.1787/9789264301481-uk>. - <https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/9789264301481-uk#page1>

та політики на ринку праці, а також енергетики, сфери безпеки, охорони навколишнього середовища, інформаційних комунікацій та ін.

**Бракує правового підґрунтя розподілу функцій та відповідальності у секторах, які мають багаторівневе представлення, що в умовах секторальної децентралізації ускладнює їх оперативне управління та стратегічне планування та розвиток.** Зокрема, бракує обґрунтованих стандартів гарантованого мінімуму надання послуг, процедур моніторингу та оцінки якості цього надання (певний прогрес є лише у сфері соціальних послуг). Це гальмує розширення реальної автономії громад щодо видатків при виконанні делегованих функцій.

Ефективність реалізації людського потенціалу громади обмежена **зарегульованістю й негнучкістю сфери трудових відносин** через застарілість чинного трудового законодавства. Відсутня ефективна координація діяльності ОТГ та Державної служби зайнятості України щодо досягнення відповідності структури освітніх послуг перспективній структурі зайнятості у регіонах, впливу на територіальну мобільність населення тощо.

**Діяльність Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР)** є, беззаперечно, украї важливою для підтримки місцевого розвитку. Між тим, за даними проведеного ULEAD дослідження<sup>5</sup> діяльності ДФРР у 2015-2017 рр., переважна більшість проектів, що фінансувалися фондом, стосувалися комунальної та соціальної інфраструктури. Більшість сфер, що мають прямий вплив на підвищення конкурентоспроможності регіонального бізнесу, залишилися поза увагою. Логічним негативним наслідком замкнення більшості проектів на вирішення локальних завдань є їхня вузька географічна локалізація. Територія впливу більшості проектів ДФРР (63 % від загального числа) протягом 2015-2017 рр. не перевищувала розмірів однієї громади. Всі проекти, реалізовані з коштів ДФРР на виконання планів заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку, фактично були спрямовані на досягнення лише 17 % від загального числа завдань стратегій регіонального розвитку. Експерти ОЕСР також висловлюють занепокоєність щодо змін в управлінській практиці ДФРР, які свідчать про потенційне обмеження автономії субнаціонального рівня у встановленні пріоритетів політики розвитку, які, зокрема, полягають у введенні до складу Комісії з розгляду проектів народних депутатів, а також у введенні секторальних квот для розподілу частини коштів ДФРР<sup>6</sup>.

Надто **проблемним залишається доступ громад до позикових ресурсів.** Процедура здійснення запозичень є надто жорсткою – ними можуть користуватися міста під контролем та за дозволом вищих органів самоврядування. Диверсифікація джерел запозичень – зокрема, через утворення муніципальних банків – досі не здобула нормативно-правового забезпечення.

Нерівність можливостей утворених ОТГ долати вищезазначені проблеми підтверджується значною географічною нерівномірністю їх утворення. У синтетичному рейтингу областей щодо формування ОТГ за низкою параметрів – кількість ОТГ, покриття ОТГ площі області, кількість територіальних громад, що об'єдналися, кількість ОТГ з чисельністю менше 5000, відсоток площі області, охопленої перспективним планом, відсоток населення ОТГ до загальної кількості населення – на першому місці знаходиться Хмельницька область, а на останньому – Закарпатська. Відчувається брак цілісності простору розповсюдження спроможних територіальних громад у розрізі областей та районів. Станом на листопад 2018 р., найбільше ОТГ створено у Дніпропетровській (60), Житомирській (45), Запорізькій (43), Тернопільській (42) областях. Найменша кількість ОТГ спостерігається у Закарпатській (6), Луганській (9), Київській (9) та Донецькій (10) областях. Із загальної кількості 490 районів у 18 районах 100 % території покрито ОТГ. У 143 районах

<sup>5</sup> Звіт про результати моніторингу проектів ДФРР у 2015-2017 рр.- ULEAD.- [http://rdpa.regionet.org.ua/images/129/Monitoring\\_of\\_SFRD\\_projects\\_ukr.pdf](http://rdpa.regionet.org.ua/images/129/Monitoring_of_SFRD_projects_ukr.pdf)

<sup>6</sup> OECD (2018), *Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні*, OECD Publishing, Paris – С. 28. <https://doi.org/10.1787/9789264301481-uk>. - <https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/9789264301481-uk#page1>



від 50 до 99 % території покрито ОТГ, у 205 районах від 1 до 49 % території покрито ОТГ і у 99 районах не утворено жодної ОТГ.

**Процеси усталення самоорганізації новоутворених ОТГ супроводжуються також низкою внутрішніх ризиків та проблем, серед яких:**

- недостатня ефективність місцевої бюрократії – через брак відповідного кадрового наповнення, кваліфікаційних навчань, механізмів громадського контролю та антикорупційних процедур;
- некоректний вибір стратегічних пріоритетів: переважання орієнтацій на поточне споживання та брак стратегічно орієнтованої пріоритетизації цілей розвитку, неінклюзивність процесу стратегування;
- надмірні патерналістські налаштування і очікування (покладання на централізований бюджетний ресурс);
- зміцнення позицій «місцевої олігархії» та її спроби деформації конкурентного простору;
- труднощі комунікації з місцевим малим бізнесом, а особливо – великими компаніями (їх філіями), що працюють на території ОТГ;
- амбіції громад, які бажають стати адміністративними центрами майбутніх об'єднань та відкидають співпрацю на районному рівні, що фрагментаризує територіальні соціально-економічні комплекси;
- небажання заможних громад об'єднуватися з бідними;
- недостатня поінформованість представників місцевої влади щодо можливостей, які відкриває децентралізація та об'єднання громад, а також необізнаність жителів щодо суті та перспектив децентралізації, що сповільнює договірний процес об'єднання;
- тиск на громади з метою змусити їх об'єднуватися через першість кількісних орієнтирів децентралізації (як правило, на обласному рівні).

Проведені дослідження<sup>7</sup> продемонстрували також наявність ризиків, пов'язаних з браком законодавчого затвердження рамкових вимог до установчих документів ОТГ, які гарантуватимуть оптимальний рівень демократичності, прозорості та інклюзивності місцевого самоврядування. Наслідком є надмірна різноманітність базових положень, що закладаються до установчих та регулюючих документів ОТГ та врегульовують процедури висунення ініціатив, громадської участі (залучення громадськості до обговорення, процедури загальних зборів та конференцій членів громад, прийняття рішень, громадський контроль), питання відкритості тощо. Як наслідок, у певних ОТГ можливе «протягування» положень цих базових документів, що вихолощуватимуть принципи самоврядності та інклюзивності, на яких має базуватись процес децентралізації.

Внутрішні проблеми самоорганізації послаблюють спроможність утворених ОТГ формувати та реалізувати стратегічні орієнтири їхнього розвитку. Це стає на заваді подоланню негативного впливу системних проблем – утворюється замкнене коло, в рамках якого гальмується реалізація головних цілей децентралізації в Україні.

Логічним подальшим кроком після утворення ОТГ є утворення об'єднань національного рівня, які представляють інтереси ОТГ та систематизують їхній вплив на перебіг децентралізації, забезпечують інформаційний обмін, методичну підтримку, обмін кращими практиками, опосередковують роботу з донорами та ін. Так, в Україні наразі у цьому сегменті функціонують Асоціація міст України, Українська асоціація районних та обласних рад, Асоціація об'єднаних територіальних громад, Асоціація малих міст України. Наявність декількох паралельних структур, які певним чином дублюють представлення груп інтересів, у разі неузгодженості їхніх дій містить ризик зниження сили кожної з асоціацій, фрагментації єдиного простору інтересів ОТГ, які належать до різних асоціацій.

<sup>7</sup> Аналітичний звіт за підсумками міжрегіонального дослідження участі громадськості у процесах об'єднання та розвитку об'єднаних територіальних громад. Одеса, 2016.- <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2016/11/Analitichniy-zvit-povniy.pdf>

## СПРОТИВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ЙОГО ПРИЧИНИ

Ефективні зміни у місцевому самоврядуванні, і навіть збільшення фінансової спроможності «лідерів» реформи поки що не стали аргументами для повсюдного й швидкого об'єднання територіальних громад. Передбачені реформою децентралізації перетворення потребують широкого громадського залучення, політичної волі та ефективної взаємодії вертикалі органів державної влади та органів місцевого самоврядування. **Коли одного з означених елементів бракує, імплементація реформи може наражатися на спротив.** Як показує досвід, цей спротив виникає на декількох напрямках.

1. Варто вказати на існування напруженості між мешканцями населених пунктів у рамках ОТГ, що може проявитися під час обговорення добровільного об'єднання, або у процесі впровадження секторальної децентралізації, зокрема щодо оптимізації мережі соціальної інфраструктури, включно з мережами малокомплектних шкіл; організації підвозу учнів та вчителів до навчальних закладів до інших населених пунктів тощо. За таких умов сторони можуть артикулювати відмінне бачення управління ресурсами, а обмежені інституційні можливості для узгодження інтересів можуть негативно позначатися на темпах просування реформи. Як показали соціологічні опитування, у громадах, що зазнали невдачі у спробі об'єднатися, спротив спостерігався саме з боку мешканців. Проти об'єднання висловлювались такі аргументи: побоювання перспектив закриття бюджетних установ та підприємств і, як наслідок, втрати робочих місць; концентрація коштів в центрі громади при занепаді периферії; недовіра до центральної влади та перспективи (незворотності) реформи; страх перед новим, зневіра, нерозуміння перспектив у цілому<sup>8</sup>. Такі побоювання є очевидним наслідком браку поінформованості членів громад, а часто – і посадових осіб, уповноважених упроваджувати реформу децентралізації.

2. Втілення реформи децентралізації влади у частині формування спроможних громад може загострювати конкуренцію політичних еліт. Адже формування ОТГ призводить до перерозподілу управлінських важелів та зміни структури місцевих фінансів у розрізі областей та районів. Конкуренція за інституційні та фінансові повноваження може негативно позначатися на підготовці перспективних планів.

3. Можливими є політико-правові перепони на обласному рівні, зокрема на етапах надання обласними державними адміністраціями висновків щодо відповідності Конституції та законам України рішень громад про об'єднання, направлення таких рішень громад про об'єднання до ЦВК для призначення перших виборів – цей спротив також обумовлений небажанням обласних еліт втрачати контроль над функціонуванням громад, особливо тих з них, які мають привабливу ресурсозабезпеченість.

4. На рівні районів актуалізуються проблеми «дублювання» функцій органів місцевого самоврядування громад, з одного боку, та районних адміністрацій та органів місцевого самоврядування районів, з іншого. Відтак постає питання доцільності функціонування районних державних адміністрацій і райрад у тих районах, де спроможних громад багато, або вони покривають всю територію району, і їхні органи місцевого самоврядування успішно справляються зі своїми завданнями за принципом субсидіарності.

5. Часом виникають лінії напруженості в середовищі самих нових органів місцевого самоврядування ОТГ (зокрема, між головою громади і місцевою радою, старостами тощо). Досить часто причиною такої напруженості є небезпідставні побоювання можливого обстоювання посадовими особами власних корпоративних (бізнесових) інтересів. Зрозуміло, що відсутність довіри до потенційних чи навіть чинних очільників громади не сприяє інклюзивності процесу об'єднання.

**Відповідні правові зміни та інформаційна політика спроможні подолати тенденції спротиву та гармонізувати процес децентралізації в Україні.**

---

<sup>8</sup> Аналітичний звіт за підсумками міжрегіонального дослідження участі громадськості у процесі об'єднання та розвитку об'єднаних територіальних громад. Одеса, 2016.- <http://samooorg.com.ua/wp-content/uploads/2016/11/Analitichniy-zvit-povniy.pdf>

## **ОСОБЛИВОСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЛЯ ГРОМАД ДОНЕЦЬКОЇ ТА ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТЕЙ**

Особливості сучасної суспільно-політичної ситуації в Україні не дозволяють говорити про рівні можливості запровадження повсюдної децентралізації через існування постконфліктних та тимчасово окупованих територій.

Між тим, успішність децентралізації влади на звільнених територіях Донецької та Луганської областей буде одним з потужних чинників реінтеграції жителів тимчасово окупованих територій після деокупації. Напруження, яке подекуди виникає внаслідок боротьби навколо утворення об'єднаних територіальних громад, а також низька спроможність об'єднаних громад можуть мати в цьому регіоні набагато відчутніші негативні наслідки. Особливої актуальності дана проблема набуде в разі використання окупаційними силами демонстрації вад децентралізації для жителів вільних територій з метою дискредитації реформи, влади й поширення сепаратистських настроїв.

Території громад Донецької та Луганської областей з точки зору організації влади можна поділити на три категорії:

1. Звільнені території, на яких повністю відновлено передбачений законом порядок місцевого самоврядування, а також території, що взагалі не були окуповані.
2. Звільнені прифронтові території, де діє особливий порядок управління (припинене функціонування тих чи інших органів місцевого самоврядування).
3. Території, що залишаються під контролем окупаційних сил.

**Специфічні завдання, що стоять перед органами місцевої влади Донецької і Луганської областей – відновлення пошкодженої в результаті бойових дій інфраструктури та розв'язання проблем внутрішньо переміщених осіб.** У зв'язку з цим витрати місцевих бюджетів є вищими порівняно з їхніми аналогами в інших областях України. При цьому у громадах, наближених до району бойових дій, практично неможливим є покриття витрат на відновлення та розвиток комунальної інфраструктури за рахунок приватних інвестицій. У зв'язку з цим існує ризик фінансової неспроможності цих громад.

Суттєвою проблемою є й те, що значна частина фактичного населення територіальних громад (що належить до числа внутрішньо переміщених осіб) не має легальних можливостей для впливу на політику місцевої влади, оскільки не має права голосу на місцевих виборах або референдумах за місцем свого фактичного проживання.

**Специфічні проблеми для децентралізації адміністративно-територіальних одиниць прифронтової категорії пов'язані з неможливістю застосування Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» на території прифронтових населених пунктів.** Зокрема, не діють повноцінні органи місцевого самоврядування, які мають приймати рішення (місцеві ради). Натомість тут функціонують лише органи виконавчої влади – військово-цивільні адміністрації, які згідно з законом перебрали на себе більшість повноважень місцевих рад. У зв'язку з цим децентралізація влади скоріше набуватиме форми вертикальної деконцентрації повноважень (їх передання органам влади нижчого рівня, що перебувають в ієрархічному підпорядкуванні).

**Це обумовлює виникнення проблем інституційного характеру для органів влади, а саме:**

1. Конституція України не передбачає припинення діяльності місцевих рад без ліквідації відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Таким чином, рішення, яке передбачає припинення повноважень, може бути не визнане зацікавленими особами, а сама норма Закону може бути оскаржена в Конституційному Суді.

2. У зв'язку з припиненням повноважень апаратів місцевих рад (насамперед обласних та районних) виникають такі ризики:

- постає питання про їх правонаступництво у правових та господарських відносинах. Наприклад, до Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування періодично надходять скарги посадових

осіб апаратів місцевих рад Донецької та Луганської областей на операторів комунальних послуг, які висувають на їхню адресу позови про оплату наданих послуг;

- виникають ризик втрати кадрового потенціалу, зосередженого в цих апаратах, а також загроза для належного збереження їхніх архівних документів.

**Здійснення децентралізації на тимчасово окупованих територіях є неможливим.**

По-перше, органи місцевого самоврядування, що функціонують на таких територіях, не визнають суверенітету України над собою. Участь місцевого громадського активу в обговоренні та здійсненні політики децентралізації є проблематичною з міркувань безпеки. Таким чином, добровільне формування хоча б перспективних планів утворення громад на цих територіях не видається можливим.

По-друге, наразі невідомо, в якому статусі будуть реінтегровані до складу держави території, а отже – яким чином буде визначатиметься їхній територіальний устрій. Якщо вони будуть повернуті у довоєнному статусі (як частина Донецької та Луганської областей), місцеве самоврядування здійснюватиметься на загальних засадах. У разі ж, якщо ці території будуть повернуті зі статусом, відмінним від решти адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня, тут може бути встановлений інший обсяг повноважень органів нижчих адміністративно-територіальних одиниць.

## **УСПІХИ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Децентралізація у сфері бюджетних відносин, яка полягає, зокрема, у зміцненні дохідної спроможності територіальних громад, певною мірою створювала підґрунтя для наступних етапів децентралізації, оскільки з початку реформування у 2015 р. стосувалася усіх (а не лише об'єднаних) територіальних громад. Бюджетна міцність територіальних громад послідовно зростає; щороку спостерігається збільшення дохідної частини місцевих бюджетів.

Найвагомішим результатом бюджетної децентралізації є зростання частки місцевих податків та зборів у доходах місцевих бюджетів з 2,5 % у 2012-2014 роках до 30 % у 2018 році, в основному за рахунок передання окремих податків та зборів до місцевих бюджетів. Частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті становить понад 50 %, для порівняння, у 2014 році ця частка складала 42 %. Стандарт співвідношення доходів державного та місцевих бюджетів більшості країн ЄС – 50:50 – може вважатися досягнутим. Через місцеві бюджети в Україні перерозподіляється понад 15 % ВВП.

Частка власних доходів місцевих бюджетів (загальний фонд) у ВВП у 2018 році становить 7,1 % (у 2014 році – 5,1 %), а власні доходи місцевих бюджетів зросли з 68,6 млрд грн. у 2015 р. до 189,4 млрд грн. Частка місцевих бюджетів (з трансфертами) у зведеному бюджеті України зросла з 45,6 % у 2015 році до 51,5 % у 2018 році. Власні доходи на одного мешканця зросли з 3010,5 грн до 4880,0 грн<sup>9</sup>.

Бюджетне вирівнювання нині здійснюється на основі оцінки доходів, а не видатків місцевих бюджетів, що стимулює територіальні громади розвивати місцеву економіку та підприємницький сектор. Прямі відносини з державним бюджетом мають 665 громад, а доходи їхніх бюджетів за 11 місяців 2018 року склали 18,9 млрд. грн.

За даними Міністерства фінансів України щодо стану виконання місцевих бюджетів, приріст надходжень до загального фонду у січні-жовтні 2018 року до січня-жовтня 2017 року складає 22,0 % (+34186,8 млн грн.), до загального фонду без урахування міжбюджетних трансфертів надійшло 189367,0 млн грн. При цьому у 12 регіонах спостерігається перевищення середнього темпу приросту доходів (від 22,1 % у Рівненській області до 28,9 % у Полтавській області), у решті регіонів темпи приросту були нижчі (від 21,9 % у Івано-Франківській області до 17,0 % у Миколаївській). Надходження від податку на доходи фізичних за січень-вересень були на 26,1 % більші, ніж торік, фактичні надходження єдиного податку зросли на 26,8 %.

<sup>9</sup> За даними сайту decentralization.gov.ua

За січень-листопад 2018 року доходи місцевих бюджетів зросли на 22,5 %, або на 39 млрд грн. порівняно із січнем-листопадом 2017 року та склали 212,5 млрд грн. Власні доходи місцевих бюджетів 665 ОТГ за січень-листопад 2018 року зросли на 62,6 % (+7,3 млрд грн.).

Обсяг фінансування розвитку територій з Державного бюджету зріс з 0,5 млрд грн. у 2014 році до 19,37 млрд грн. у 2018 році. Порівняно з 2014 роком у 39 разів зросла державна підтримка на розвиток територіальних громад та розбудову їх інфраструктури. Обсяг коштів субвенції на формування структури ОТГ у 2018 р. склав 1,9 млрд грн., на 2019 рік обсяг субвенції заплановано у розмірі 2,1 млрд грн.; кількість фінансованих проектів збільшилася з 1451 до 2456. Обсяг Державного фонду регіонального розвитку зріс з 2,9 млрд грн у 2015 році до 6,0 млрд грн. у 2018 році, а кількість проектів – з 876 до 806.

Поряд зі зміцненням бюджетної спроможності, спостерігається й розширення загальної фінансової потужності громад, зокрема внаслідок отримання ними додаткових повноважень щодо здійснення зовнішніх запозичень, самостійного обрання установ з обслуговування коштів місцевих бюджетів тощо.

Зазначені здобутки у сфері бюджетної та загалом фінансової децентралізації не лише значно розширюють фінансову спроможність громад, створюють потужне підґрунтя для реалізації регіонами своїх цілей розвитку, але й надають громадам позитивний імпульс для розвитку економічної сфери, розширюють та чітко окреслюють перспективи їх розвитку на довготривалий період, надають громадам змогу планомірно будувати стратегію свого розвитку.

## **УПРОВАДЖЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В РЕАЛІЗАЦІЇ СЕКТОРАЛЬНИХ РЕФОРМ**

**Формування спроможних територіальних громад, здатних забезпечувати громадян якісними та доступними послугами, відбувається на засадах імплементації низки секторальних реформ, що входять до порядку денного перетворень у державі.** Йдеться насамперед про реформи освіти, охорони здоров'я, системи надання адміністративних послуг. Децентралізація влади, з одного боку, та втілення секторальних реформ на рівні громад, районів та областей, з іншого, відбуваються синхронно. Зокрема, нормативно-правове забезпечення фінансової децентралізації, згідно змін до Бюджетного та Податкового кодексів від 28.12.2014 р., регламентувало підходи до співфінансування напрямків секторальної децентралізації з державного та місцевих бюджетів.

**Децентралізація в сфері освіти** ставить за мету створення умов для надання якісних освітніх послуг незалежно від місця проживання громадян. ОТГ отримали повноваження щодо управління системою надання освітніх послуг на своїх територіях. Що стосується територіальних громад, які ще не об'єдналися, відповідальність за управління дошкільними закладами та загальноосвітніми школами на їхніх територіях досі несуть відділи освіти районних державних адміністрацій. Станом на листопад 2018 р. 58,7 % загальноосвітніх навчальних закладів перебували в управлінні РДА, тоді як 41,3 % – в управлінні органів місцевого самоврядування міст обласного значення та ОТГ. Засновниками освітніх округів можуть бути представницькі органи місцевого самоврядування ОТГ та районні ради. Відповідно, інституційна та фінансова спроможність органів місцевого самоврядування значною мірою обумовлює результати управління освітою, зокрема у частині формування мережі опорних шкіл в областях із їхніми філіями. Протягом періоду впровадження реформи в Україні вже створено 736 опорних шкіл в областях, з них 308 – в ОТГ; 1229 філій опорних шкіл в областях, з них 508 – в ОТГ.

**Децентралізація у сфері охорони здоров'я** спрямована на забезпечення доступності та якості медичного обслуговування, у тому числі у сільській місцевості. Досягнення цієї мети передбачає чітке розмежування медичного обслуговування: на рівні громади – первинна та екстрена допомога, на рівні госпітального округу – основні медичні послуги та профілактика захворювань, на обласному рівні – спеціалізована медична допомога. Таке

розмежування визначає орієнтири впорядкування мережі лікувальних закладів силами місцевої влади та потребує координації зусиль органів державної влади та місцевого самоврядування щодо управління закладами. Поточним результатом впровадження реформи є формування 87 госпітальних округів та 47 госпітальних рад у 22 областях, поки що за винятком Закарпатської, Сумської та Харківської областей; 31 план розвитку госпітальних округів затверджено у 9 областях. Імплементация секторальної децентралізації у сфері охорони здоров'я засвідчує тісну взаємопов'язаність обох реформ: децентралізації влади та медичної реформи. З липня 2018 р. змінено механізм фінансування медичних закладів, що надають первинну медичну допомогу. Якщо раніше таке фінансування відбувалося з місцевих бюджетів загальним коштом медичної субвенції з державного бюджету, відтепер видатки на надання первинної медичної допомоги здійснюються з державного бюджету за окремою програмою, відповідно до моделі «гроші йдуть за пацієнтом».

**Децентралізація системи надання адміністративних послуг** дозволяє місцевим органам влади, у т.ч. органам самоврядування ОТГ, надавати мешканцям громад зручні, якісні та доступні адміністративні послуги. На рівень громад передано окремі повноваження щодо реєстрації об'єктів нерухомості, бізнесу та місця проживання. Станом на листопад 2018 р. в Україні діяло 775 Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), де громадяни отримували адміністративні послуги у комфортних умовах. З них 123 ЦНАП функціонують в ОТГ. З огляду на географічні особливості та територіальну доступність, у громадах можуть формуватися відокремлені підрозділи ЦНАП, віддалені робочі місця для надання адміністративних послуг, а також мобільні ЦНАП. Перелік адміністративних послуг, які мешканці громад можуть отримувати у ЦНАП, постійно зростає. Плата за надання адміністративних послуг наповнює місцеві бюджети, що також сприяє посиленню фінансової спроможності громад.

**Громади отримали також низку повноважень у сферах архітектурно-будівельного нагляду**, зокрема щодо самостійної реалізації містобудівної політики. З 852 міст обласного значення та ОТГ лише 100 органів місцевого самоврядування, у т.ч. 12 ОТГ (11,7 % від загальної кількості), отримали повноваження архбудконтролю. З 01.02.2018 р. Держгеокадастр розпочав передачу земель за межами населених пунктів у власність ОТГ (КМУ ухвалено розпорядження щодо передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність ОТГ). За даними Мінагрополітики, нині 665 ОТГ підписали меморандуми про співпрацю з територіальними органами Держгеокадастру (на їхній території розташовується 759 тис. земель держвласності).

## **СТВОРЕННЯ СЕРЕДОВИЩА, СПРИЯТЛИВОГО ДЛЯ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ГРОМАД**

Логіка розвитку бюджетної та секторальної децентралізації приводить до усвідомлення важливості розбудови економік громад, які забезпечують ефективну реалізацію наявних у розпорядження громад ресурсів розвитку, і на основі цього – посилюють їхню спроможність забезпечувати зростаючу якість життя їхніх мешканців.

**Створення ОТГ надає громаді нові, розширені можливості для сприяння розвитку бізнесу на території громади.** Серед таких можливостей:

- посилення стратегічної визначеності щодо економічного середовища, обсягів попиту, перспектив постачання ресурсів, інфраструктурного забезпечення тощо внаслідок визначеності стратегічних завдань та пріоритетів розвитку ОТГ, які дозволяють враховувати в стратегіях ОТГ пріоритети корпоративного сектору;
- спрощення адміністративних процедур завдяки розширенню повноважень самоврядування;
- позбавлення від бюрократичного та корупційного тиску Центру;
- збільшення фінансового ресурсу місцевого бюджету, який може спрямовуватись на проекти з підтримки бізнесу, муніципально-приватного партнерства, муніципальні

- закупівлі;
- оптимізація спрямування ресурсів на місцевий розвиток завдяки можливостям вільного вибору пріоритетів розвитку в рамках стратегування розвитку ОТГ;
- можливості реалізації масштабних проектів на основі міжмуніципальної співпраці, участі у міжрегіональній та міжнародній (в т.ч. транскордонній) співпраці;
- реалізація спеціальних програм щодо сприяння розвитку економічної діяльності на території громади (наприклад, формування переробних, логістичних та ін. кооперативів в аграрних ОТГ, розвиток соціального підприємництва тощо);
- створення нових кластерів та точок зростання внаслідок зміни ресурсних потоків, інфраструктури, зростання місткості внутрішнього ринку через збільшення купівельної спроможності громади.

Створення сприятливого бізнес-середовища стає дієвим інструментом громади у конкуренції за залучення зовнішнього інвестування та, що значно важливіше, важелем, який запобігає витоку капіталу з регіону та його реінвестуванню на даній території.

Проте сучасне розуміння спроможності громад до сталого розвитку виходить далеко за рамки власне створення сприятливого бізнес-середовища та інвестиційної привабливості.

У практичному сенсі йдеться про **цілеспрямовану побудову на місцевому рівні економіко-правового середовища, «дружнього до розвитку»** – тобто такого, що активно заохочує підприємницьку діяльність, приплив до регіону інвестицій, реалізацію людського капіталу регіону. В той час як застосування патерналістських інструментів обмежене браком ресурсів для прямого фінансування, створення «дружнього до розвитку» середовища дає змогу використовувати синергетичний ефект від поліпшення організації локальної економіки, яке потребує значно менших коштів.

В якості ознак «дружності до розвитку» локальної економічної системи мають розглядатися:

- диверсифікованість економіки території: досягнення максимально можливої мультигалузевості, що спроможна гнучко задіювати широкий спектр доступних ресурсів, зміцнюючи інклюзивність розвитку;
- пріоритетність розвитку секторів, які орієнтовані на розширення міжсекторальної співпраці як основу для формування кластерів (виробництво складної продукції чи надання комплексних послуг);
- сталість розвитку: запобігання виснаженню ресурсів, оптимальне поєднання властивостей конкурентоспроможності економіки, ощадливого ставлення до довкілля та інклюзивності економічного зростання;
- наявність позитивного тренду підвищення якості людського капіталу: продуктивності, рівня кваліфікації, вікової структури тощо;
- інтегральність: розвиненість взаємозв'язків та коопераційної взаємодії територій, секторів, соціальних груп тощо;
- уникнення ризиків анклавізації місцевої економіки та її відкритість до коопераційної взаємодії – як на міжмуніципальному та міжрегіональному, так і на глобальному рівнях.

Зазначимо, що на міжнародному рівні, з урахуванням сучасних змін в технологіях та організації ведення бізнесу, наразі застосовується поняття «ділової екосистеми» (business ecosystem) як цілісного середовища реалізації підприємницької діяльності, яке починається з межі підприємства та закінчується на кордоні країни, складається з прибуткових (сервісних), неприбуткових організацій, локальної інфраструктури, системи освіти та кваліфікаційної підготовки тощо<sup>10</sup>.

Сфера відповідальності громад в рамках «ділової екосистеми» розглядається насамперед у вирішенні проблеми «останньої милі»: локального середовища для малих і середніх підприємств, облаштування якого значною мірою є результатом публічних

<sup>10</sup> ITC (2018), SME Competitiveness Outlook 2018: Business Ecosystems for the Digital Age.- Geneva.

інвестицій, особливо для віддалених регіонів: насамперед у транспортну, шляхову, інформаційно-комунікаційну інфраструктуру, де на частку публічних коштів припадає 70 % фінансування<sup>11</sup>. Крім цього, роль громад є важливою у створенні загального ділового середовища, зокрема – забезпеченні та підтримці надання освітніх та професійно-освітніх послуг, створенні умов для діяльності, або й співзаснуванні організацій з підтримки торгівлі та інвестицій, створенні мотивації для збільшення обсягу приватних інвестицій у розвиток інфраструктури «останньої милі».

Посилення дієвості громад у створенні ендогенних механізмів територіального розвитку заохочує до співпраці місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування, бізнес-спільноту території та ділові асоціації, мешканців, організації громадянського суспільства, сприяє формуванню ними спільного бачення майбутнього їхньої громади<sup>12</sup>. Тому пріоритетним є налагодження прозорої взаємодії між керівництвом ОТГ та місцевим бізнесом щодо створення умов для розвитку останнього, вибору пріоритетів розвитку, сприятливих для розкриття територіального економічного потенціалу.

При цьому прозорість процесу взаємодії дозволяє запобігти відтворенню на мікрорівні «родових хвороб» держави – корупції, набуття преференцій внаслідок зрощування бізнесу та місцевої влади («місцева олігархізація»), вузькогрупове лобіювання цілей розвитку зацікавленими компаніями. Прозорість також дозволяє послабити тиск щодо отримання місцевим бізнесом преференцій на непрозорій основі та зберегти рівність конкурентного середовища.

Інституціоналізація взаємовідносин між керівництвом ОТГ та місцевим бізнесом може відбуватися через входження представників бізнесу до громадських рад ОТГ, установ, що фінансуються з місцевого бюджету, утворення спеціалізованих дорадчих органів для розвитку бізнес-середовища, створення громадою інститутів розвитку.

## **ПОТОЧНІ ВИКЛИКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Вказані вище проблеми можуть поставити під загрозу успішне завершення процесу об'єднання територіальних громад до 2020 р. У свою чергу, це може негативно позначитися на інституційних можливостях чергового виборчого процесу 2020 р. сформувати цілісну та однорідну систему органів місцевого самоврядування із розширеними інституційними та фінансовими можливостями на новій територіальній основі. Наведені проблеми формують низку викликів.

### ***1. Унормування зміни адміністративно-територіального устрою.***

Існує гостра необхідність винесення на розгляд парламенту пакет законопроектів щодо адмінтерустрою, ключовим з яких є законопроект № 8051 «Про засади адміністративно-територіального устрою». Упорядкування та зменшення диспропорцій між адміністративно-територіальними одиницями призведе до консолідації країни у горизонтальному та вертикальному вимірах. Своєчасне визначення моделі районного поділу дозволить врахувати трансформацію мережі районів під час підготовки та проведення строкових місцевих виборів у 2020 р.

Водночас, зважаючи на політичні обставини та конституційну процедуру розгляду й ухвалення законопроектів про внесення змін до Конституції України, розгляд законопроекту № 2217а щодо децентралізації влади після доопрацювання, що передбачає внесення поправок від належних суб'єктів права (Президент України або не менш ніж 150 народних депутатів), *необхідно буде розпочати спочатку, а саме, з направлення його парламентом до Конституційного Суду України* для надання ним висновку щодо відповідності зміненої редакції законопроекту про внесення змін до Конституції України № 2217а вимогам статей 157 і 158 Конституції України. При цьому, згідно Регламенту Верховної Ради України,

<sup>11</sup> ITC (2018), SME Competitiveness Outlook 2018: Business Ecosystems for the Digital Age.- Geneva.

<sup>12</sup> OECD (2016), OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies, OECD Publishing, Paris.- <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en>. - с. 214.



законопроект може бути попередньо схвалено не пізніше дня закінчення 10 сесії (орієнтовно це липень 2019 року, а в разі продовження сесії – не пізніше 02.09.2019 р.). Варто враховувати, що, зважаючи на введення воєнного стану в Україні, робота над законопроектом має бути призупинена до кінця поточного року.

## ***2. Нормативно-правове забезпечення децентралізації.***

Досі залишаються не ухваленими декілька законопроектів у сферах регулювання земельних відносин та прав громади розпоряджатися землями за межами населених пунктів (зокрема, про управління земельними ресурсами в межах території ОТГ, №7118), про статuti територіальних громад (№7297-1), про регулювання містобудівної діяльності (№6403), про місцевий референдум (№2145а-3), законопроекти про муніципальну варту, щодо розмежування повноважень у сферах освіти, охорони здоров'я, культури, інфраструктури між об'єднаними територіальними громадами. Ухвалення цих законопроектів дозволить створити струнку систему здійснення місцевого самоврядування, у повній мірі реалізувати громадами питання самоврядного розвитку.

## ***3. Законодавче розмежування повноважень.***

На завершальному етапі децентралізації необхідно ухвалити конституційні зміни у частині місцевого самоврядування, що дозволить забезпечити вичерпне розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади на кожному з рівнів нового адміністративно-територіального устрою. Йдеться про формування виконавчих комітетів районних та обласних рад і про формування інститутів префектів із функціями нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування.

Ухвалення конституційних змін у частині місцевого самоврядування потребуватиме політичної волі відповідних органів державної влади. Це передбачатиме наявність консолідованої суспільної підтримки процесу конституційних перетворень, спрямованих на розширення повноважень та відповідальності органів місцевого самоврядування та рівні районів та областей. І це закладатиме дієве підґрунтя для консолідації цілісної та самоврядної української держави.

## ***4. Забезпечення стратегічної спроможності новостворених об'єднаних громад.***

Перебираючи на себе повноваження управління власним розвитком, новоутворена громада одразу опиняється під тягарем хронічно невирішених проблем, які диктують її початкові пріоритети. Тому викликом для реальної стратегічної спроможності громад є навчитися самостійно ініціювати процеси вирішення актуальних для громад проблем та шукати власні та залучені ресурси для їх вирішення. Що насамперед потребуватиме формування відносної самодостатності та привабливості для бізнесу (чи, іншими словами, «дружності до розвитку») локальної економічної системи громади.

Відповідним чином мають змінюватися й критерії оцінки як самою громадою, так і структурами обласного і центрального рівня, відповідальними за децентралізацію, ефективності діяльності утворених в ОТГ органів управління. Замість успішності в адмініструванні централізовано розподілених коштів керівництво громади повинне насамперед уміти досягати мобілізації місцевих ресурсів та ефективно користуватися доступними інструментами забезпечення «дружності» громади до розвитку та інновацій.

## ***5. Перехід до адміністративно регульованого об'єднання громад.***

У зв'язку з необхідністю прискорення процесу децентралізації та його завершення до 2020 року, а особливо – зважаючи на особливості загроз, які існують в Україні у період гібридної агресії, існує доцільність переходу від принципу добровільності об'єднання територіальних громад до адміністративно керованого формування ОТГ. Це потребує розробки нової політико-правової рамки, включно із внесенням змін до чинного закону або ухваленням нового. Зокрема, такі законодавчі зміни можуть передбачати зміну алгоритму визначення спроможності ОТГ. Якщо зараз вона визначається у перспективному плані об'єднання та розвитку територіальних громад, який розробляється ОДА, схвалюється обласними радами та затверджується КМУ, застосування адміністративного підходу може передбачати виключення з цього процесу обласних рад.

Як засвідчують вітчизняні адміністративні практики, постановка кількісних орієнтирів децентралізації може сформувати схильність регіональної влади до демонстрації «успіхів» формування ОТГ шляхом впровадження «вітринних» показових зразків на основі «накачування» громад грошима. Це вестиме до заохочення споживацтва, накопичення обтяжливих в утриманні активів, які лягатимуть тягарем на місцеві бюджети замість формування масових доступних проектів, деформацій у виборі пріоритетів за секторами та локалізацією виконання проектів. Тим самим культивуватиметься патерналізм та не генеруватиметься спроможність громад до розвитку. У рік подвійних виборів уникнути спокуси скористатися результатами успішної реформи для політичної пропаганди досягнень влади особливо важко.

Масовість утворення громад може призвести до формальності стратегування розвитку новостворених ОТГ, особливо зважаючи на відсутність єдиного методичного забезпечення такого стратегування та комерціалізацію сфери розробки локальних стратегій розвитку. Напевне загостряться кадрові проблеми, від яких потерпають наразі й успішні громади. Як наслідок, зберігатимуться проблеми локальності та споживацтва у пріоритетах та кризи перспективи громад за відсутності макрорегіонального виміру політики.

Утім, примусовість можна замінити на імплементацію узагальненого та систематизованого позитивного досвіду децентралізації, спираючись на зацікавленість громад та їх ключових акторів у збільшенні обсягу повноважень, у тому числі у сфері розпорядження майном і земельними ресурсами, ефективному використанні таких повноважень, можливості оперування достатніми обсягами бюджетних та інших фінансових ресурсів, можливості вільно розпоряджатися земельними ресурсами та майном.

#### **6. Уникнення форсованості в об'єднанні територіальних громад.**

Попри ухвалення політичного рішення щодо зміни підходу до формування ОТГ, необхідно уникати форсованого об'єднання територіальних громад, що може стати на заваді інклюзивності процесу та не дозволить створити цілісне безпечне та комфортне середовище для життя людини. Такий ризик ймовірний у разі абсолютизації «проектного підходу» до діяльності громад, яка розглядатиметься як низка імплантованих ззовні «бізнес-проектів», підпорядкованих цілям максимізації ефективності (такий підхід притаманний успішним бізнесменам, які очолюють об'єднані громади або безпосередньо впливають на новообране керівництво). Для формування успішної ОТГ у стратегічному вимірі набагато важливіше організувати інклюзивний процес спільного виявлення пріоритетів розвитку, механізмів їх реалізації та широкого залучення до цього громади. Тому необхідно консолідувати зусилля органів влади та місцевого самоврядування для методичної роз'яснювальної роботи з громадами; залучати громадян до формування порядку денного та обговорення змін, що виникають у процесі формування ОТГ та секторальної децентралізації.

Варто зазначити, що дотримання високих темпів форсованої децентралізації також можливе внаслідок задіяння вертикалей впливу олігархічних структур, які прагнуть адаптувати свої сфери впливу до умов децентралізації, а сам процес децентралізації – «під себе». На основі потужних підпорядкованих олігархічному впливу адміністративних вертикалей здійснюватиметься тиск на територіальний склад об'єднаних громад, персональний склад вибірного керівництва, вибір стратегічних пріоритетів в таких громадах. Наслідками реалізації такого тиску будуть неінклюзивність стратегування та поточного управління громадами, збереження моногалузевості економік громад та відсутність необхідної для оптимального використання локального ресурсу диверсифікації, брак інститутів прозорості та контролю.

#### **7. Інституційне забезпечення секторальної децентралізації.**

Логічним продовженням бюджетної та адміністративної децентралізації є секторальна децентралізація – в управлінні секторами, функціонування яких має загальнонаціональний вимір, проте відбувається значною мірою саме на рівні громад. У сферах, які стосуються делегованих громадам повноважень – освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення – зрушення, хай і не завжди послідовні, відбуваються. Проте

набагато складніше долати надмірну централізацію та адміністративно-територіальну несумісність (збереження районної та міжрайонної дискреції) для так само важливих для громади централізовано керованих секторів: транспорту, енергетики, телекомунікацій, сфер публічної безпеки (в т.ч. правосуддя) та оборони тощо.

Процес секторальної децентралізації потребуватиме значного часу та триватиме й після того, як формальне об'єднання громад буде завершено.

#### **8. Формування нової локальної ідентичності.**

Досягти ефективної консолідації сил та ресурсів громади задля її стратегічно орієнтованого розвитку можливо лише на основі повноцінної локальної ідентичності її членів – тобто досягнення відчуття причетності та відповідальності за її сучасне та майбутнє, включаючи міжпоколінську перспективу. Відповідне переосмислення значущості власної ролі в громаді потрібне навіть для її «корінних» членів, яким нерідко властиві рудименти байдужості та патерналізму. До того ж, розширення меж громади вимагає розширення горизонту сприйняття «власного» простору. Тим більше враховуючи значне посилення мобільності складу громад: переміщення значних мас населення з сіл до міст, вплив з працenaдлишкових регіонів, трудову міграцію, а в останні роки – й потоки внутрішньо переміщених осіб. Отже, необхідний динамічний пошук сучасних точок консолідації громад, специфічних для різних їх типів.

## **ОСНОВНІ НАПРЯМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОДАЛЬШОГО ЕФЕКТИВНОГО ПОСТУПУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

У світлі виявлених успіхів, проблем та викликів процесів децентралізації їх подальший ефективний поступ потребуватиме концентрації зусиль на низці важливих напрямів, серед яких такі:

1. Завершення нормативно-правового врегулювання реформи адміністративно-територіального устрою та децентралізації, включаючи внесення необхідних змін до Конституції України.
2. Визначення та унормування нових функцій рівня району (або повіту).
3. Нормативно-правова регламентація державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування (в т.ч. унормування базових вимог до установчих документів ОТГ).
4. Максимальне поширення інформації про позитивні практики об'єднання територіальних громад та фінансової децентралізації, їх імплементація до системи управління територіями і галузевих реформ.
5. Організація постійних моніторингу та науково обґрунтованої систематизації позитивних та негативних чинників, внутрішніх та зовнішніх загроз, що впливають на перебіг децентралізації.
6. Активізація держави із залученням допомоги міжнародних організацій у методичному, інформаційному, аналітичному забезпеченні децентралізації, навчанні керівного складу новоутворених та (що важливо) перспективних ОТГ, упровадженні ефективного державного та громадського нагляду за діяльністю новоутворених ОТГ.
7. Формування Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року з урахуванням завдань максимальної реалізації потенціалу децентралізації та реконсолідації процесів стратегічного розвитку громад, регіонів та країни в цілому.
8. Інституційне забезпечення поєднання цілей децентралізації та регіональної політики у діяльності першого віце-прем'єра – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, міжвідомчої групи, дорадчих груп при Уряді України, агентств із децентралізації при обласних державних адміністраціях, асоціацій представників органів місцевого самоврядування тощо.

9. Забезпечення доступності та формалізації (знеособлення) доступу об'єднаних територіальних громад до централізованих фінансових ресурсів для запобігання політично вмотивованим впливам та як альтернативи «олігархічному» фінансуванню елементів громади.
10. Формування інститутів координації секторального (регіональні підрозділи центральних відомств) та адміністративного управління (громади) із упровадженням знеособлених автоматизованих механізмів управління (з позицій зниження паралелізму та усунення технологічно-управлінських обмежень для самостійності громад).
11. Поширення міжмуніципальної співпраці, насамперед у соціально чутливих сферах.
12. Упровадження відносин муніципально-приватного партнерства, в т.ч. для реалізації базових зобов'язань громади (в т.ч. делегованих).
13. Створення на рівні громад мережі інститутів розвитку.
14. Упровадження на макрорівні комплементарних реформ, які сприятимуть успішному розкриттю потенціалу громад, насамперед – земельної реформи, реформи трудових відносин, поглиблення дерегуляції підприємницької діяльності.
15. Конструювання спеціалізованої моделі децентралізації для Донецької та Луганської областей. Зокрема, у разі відсутності місцевих рад може бути передбачено можливість ініціювання процесу об'єднання територіальних громад громадським радам (за їх наявності) при військово-цивільних адміністраціях у населених пунктах та ухвалення рішень про утворення ОТГ на громадських слуханнях.

## **ЗМІСТ**

ВСТУП.....	3
ЧИННИКИ УСПІХУ .....	4
ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: УСПІХИ ТА ПРОБЛЕМИ.....	5
СПРОТИВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ЙОГО ПРИЧИНИ.....	10
ОСОБЛИВОСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЛЯ ГРОМАД ДОНЕЦЬКОЇ ТА ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТЕЙ.....	11
УСПІХИ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ .....	12
ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В РЕАЛІЗАЦІЇ СЕКТОРАЛЬНИХ РЕФОРМ.....	13
СТВОРЕННЯ СЕРЕДОВИЩА, СПРИЯТЛИВОГО ДЛЯ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ГРОМАД.....	14
ПОТОЧНІ ВИКЛИКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ .....	16
ОСНОВНІ НАПРЯМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОДАЛЬШОГО ЕФЕКТИВНОГО ПОСТУПУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	19