

## Аналітична записка

### АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ТА РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ОБГОВОРЕННЯ, ПЛАНУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАХОДІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ОБ'ЄДНАННЯМ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

*Ефективна державна та місцева політика щодо об'єднання територіальних громад є однією з фундаментальних складових успішності проведення цієї важливої та суспільно резонансної реформи. Успіх її впровадження, як свідчить досвід розвинених держав, залежить від того, як органи публічної влади залучають громадськість до її розробки та впровадження. Звичайно, важливе значення має нормативне забезпечення такої участі та імплементація відповідних норм на практиці.*

#### Як чинне законодавство України регулює залучення громадськості?

Чинна редакція Конституції України передбачає добровільне об'єднання територіальних громад (ч. 1 ст. 140)<sup>1</sup>. Тобто, жителі посідають головне місце у цьому процесі. Цей визначений у Конституції підхід відповідає демократичним принципам, оскільки право місцевого самоврядування – це право членів територіальних громад, і вони мають ефективно реалізовувати це право на практиці.

Про необхідність залучення членів територіальних громад до процесу об'єднання цих громад свідчить і положення статті 5 Європейської хартії місцевого самоврядування<sup>2</sup>, за яким зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні<sup>3</sup> одним із принципів реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади визначає принцип відкритості, прозорості та громадської участі.

У розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»<sup>4</sup> передбачено проведення протягом 2014 року інформаційно-роз'яснювальної роботи з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади із залученням представників

<sup>1</sup> Конституція України, Верховна Рада України; Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page>

<sup>2</sup> Європейська хартія місцевого самоврядування, Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036)

<sup>3</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/regional-dev/reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-643805/zakonodavchi-akti-shvaleni-kabinetom-ministriv-ukrayini-275073/rozporядzhennya-kabinetu-ministriv-ukrayini-vid-01-04-2014-r-n-333-r-pro-shvalennya-koncepciyi-reformuvannya-miscevogo-samovry-189628/>

<sup>4</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 р. № 591-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/regional-dev/reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-643805/zakonodavchi-akti-shvaleni-kabinetom-ministriv-ukrayini-275073/rozporядzhennya-kabinetu-ministriv-ukrayini-vid-vid-18-cheravnja-2014-r-n-591-r-pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-schodo-realiza-295618/>

органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, громадських організацій, міжнародної технічної допомоги.

На практиці така робота мала проводитись і в 2015 році, проте важко знайти інформаційні повідомлення про залучення до неї інститутів громадянського суспільства, крім тих, що знаходяться в Києві. Майже немає відомостей про залучення регіональних громадських організацій, які безпосередньо працюють із населенням.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»<sup>1</sup>, також передбачає участь жителів у процесі об'єднання громад. Відтак, ініціаторами добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст можуть бути, члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи, а також органи самоорганізації населення відповідної території (за умови представлення ними інтересів не менш як третини членів відповідної територіальної громади).

Окрім цього, законом передбачено три обов'язкових громадських обговорень, порядок проведення яких з питань, передбачених цим Законом, має визначатись сільською, селищною, міською радою. Можливість проведення місцевого референдуму з питання об'єднання територіальних громад, що давало би можливість дізнатися думки більшості, наразі зведена до нуля, оскільки відсутнє законодавче регулювання процедури його проведення.

Відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад<sup>2</sup>, Рада міністрів АРК, облдержадміністрації розробляють проекти перспективного плану формування громад із залученням у разі потреби представників органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та громадськості відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

З метою забезпечення відкритості та прозорості роботи з розроблення проекту перспективного плану може утворюватись робоча група, до складу якої входять представники Ради міністрів АРК, облдержадміністрації, відповідних органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та громадськості. Для врахування інтересів територіальних громад під час розроблення проекту перспективного плану уповноважені Радою міністрів АРК, облдержадміністрацією посадові особи проводять консультації з уповноваженими представниками органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, а також із суб'єктами господарювання та їх громадськими об'єднаннями.

Консультації проводяться під час: визначення переліку територіальних громад, що можуть увійти до складу спроможної територіальної громади; визначення переліку територіальних громад, території яких не охоплюються зонами доступності потенційних адміністративних центрів; визначення меж територій спроможних територіальних громад. Консультації проводяться насамперед з представниками територіальних громад, території яких охоплюються зонами доступності кількох потенційних адміністративних центрів. Якщо у процесі розроблення проекту перспективного плану після проведення консультацій виникла необхідність внесення до нього змін, проводяться додаткові консультації.

Отже, відповідно до перелічених вище норм можна визначити **8 основних положень щодо участі громадськості у процесі добровільного об'єднання територіальних громад:**

1. Об'єднання громад має проводитись добровільно із врахуванням думки членів територіальних громад.

---

<sup>1</sup> Про добровільне об'єднання територіальних громад, Верховна Рада України; Закон від 05.02.2015 №157-VIII, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

<sup>2</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад»: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/regional-dev/reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-643805/zakonodavchi-akti-shvaleni-kabinetom-ministriv-ukrayini-275073/postanova-kabinetu-ministriv-ukrayini-vid-8-kvitnya-2015-r--n-214-pro-zatverdzhennya-metodiki-formuvannya--spromozhnih-teritoria-345132/>

2. Основний механізм, за допомогою якого найбільш точно можна визначити позицію членів територіальних громад щодо такого об'єднання, – місцевий референдум.

3. Обов'язково має враховуватись принцип відкритості, прозорості та громадської участі.

4. Проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи із можливим залученням громадських об'єднань.

5. Проведення обов'язкових громадських обговорень у процесі добровільного об'єднання територіальних громад.

6. Можливість залучення представників громадськості, органів самоорганізації населення у процес розроблення, внесення змін до перспективного плану.

7. Створення робочих груп з розроблення проекту перспективного плану із залученням громадськості, органів самоорганізації населення.

8. Проведення консультацій з суб'єктами господарювання та їх громадськими об'єднаннями, представниками територіальних громад з питань розроблення проекту перспективного плану та внесення до нього змін.

Відтак, у законодавстві прописані норми, які вказують на обов'язковість участі громадськості у процесі об'єднання громад. На цьому наполягають і експерти. Наприклад, сенатор від департаменту Норд, член Групи дружби «Франція – Україна» Сенату Франції Жак Лежандр зазначає: *«Маючи серйозні внутрішні і зовнішні виклики Україна повинна ставати сильнішою. Наш досвід показує, що сильною країна є лише тоді, коли кожен громадянин має змогу особисто впливати на діяльність місцевого самоврядування, місцева влада діє ефективно і відповідально, а гарантом законності прийнятих нею рішень виступає держава»*<sup>1</sup>.

### **Досвід залучення громадськості до обговорення, планування та реалізації заходів, пов'язаних із об'єднанням територіальних громад на державному рівні**

У процесі впровадження реформи існує практика створення різного роду груп, рад, комісій тощо, до складу яких входять профільні державні службовці, народні депутати, науковці, громадські експерти. До числа таких структур, які опікуються питаннями добровільного об'єднання територіальних громад, можна віднести і Національну раду реформ та Експертну групу з питань законодавчого забезпечення децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування (далі – Експертну групу).

**Національна рада реформ** – це спеціальний консультативно-дорадчий орган при Президенті України з питань стратегічного планування, узгодження позицій щодо впровадження в Україні єдиної державної політики реформ та їх реалізації. Вона була створена 13 серпня 2014 року Указом Президента «Питання Національної ради реформ і Виконавчого комітету реформ»<sup>2</sup>. Окрім цього, діє портал reforms.in.ua<sup>3</sup>, який позиціонований як майданчик для забезпечення підзвітності та прозорості процесу розробки і впровадження реформ в Україні і залучення громадянського суспільства до процесів розробки реформ та моніторингу їх впровадження, куди можна надсилати свої коментарі та пропозиції.

До складу **Експертної групи** увійшли представники усіх політичних фракцій Верховної Ради України, центральних органів виконавчої влади, всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, експерти. Експертна група має вивчати

---

<sup>1</sup> Енергію громад треба підтримувати і спрямовувати на вирішення місцевих проблем, - В'ячеслав Негода: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/347>

<sup>2</sup> Указ Президента України «Питання Національної ради реформ і Виконавчого комітету реформ» від 13.08.2014 № 644/2014: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/644/2014>

<sup>3</sup>Reforms.in.ua, Національна рада реформ: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://reforms.in.ua/ua/adressa>

громадську думку щодо законодавчих ініціатив з питань місцевого самоврядування та сприяти органам державної влади у роз'ясненні територіальним громадам основних положень реформ та очікуваних результатів<sup>1</sup>.

**Стан схвалення обласних Перспективних планів  
формування громад та їх затвердження Кабінетом Міністрів України  
(на 24 вересня 2015 р.)<sup>2</sup>**

Область	Дата затвердження обладою	Дата затвердження КМУ	Пропонована кількість громад
Вінницька	24 червня	–	106
Волинська	25 червня	23 вересня	52
Дніпропетровська	27 травня	5 серпня	69
Донецька	24 липня	8 вересня	38
Житомирська	28 травня	12 серпня	37
Закарпатська	<i>не схвалений</i>	–	–
Запорізька	7 липня	16 вересня	51
Івано- Франківська	24 липня	–	63
Київська	13 серпня	–	61
Кіровоградська	14 липня	–	43
Луганська	10 червня	5 серпня	24
Львівська	7 липня	–	160
Миколаївська	12 червня	8 вересня	28
Одеська	24 червня	16 вересня	24
Полтавська	18 червня	23 вересня	36
Рівненська	12 червня	8 вересня	33
Сумська	25 червня	8 вересня	49
Тернопільська	<i>не схвалений</i>	–	–
Харківська	18 червня	23 вересня	53
Херсонська	5 червня	5 серпня	41
Хмельницька	28 травня	8 вересня	40
Черкаська	25 червня	8 вересня	44
Чернівецька	28 липня	–	35
Чернігівська	19 червня	12 серпня	45

<sup>1</sup> Перше засідання Експертної групи з питань законодавчого забезпечення децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://auc.org.ua/news/pershe-zasidannya-ekspertnoi-grupi-z-pitan-zakonodavchogo-zabezpechennya-detsentralizatsii-vlad>

<sup>2</sup> <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/345>

Вищевказані структури опікуються підготовкою необхідних нормативних актів, аналізом проходження реформи, виробленням рекомендацій щодо її оптимізації. В їх роботі переважно беруть участь експерти київських громадських організацій, представники же з регіонів України до їх діяльності майже не залучаються.

В Україні сьогодні існують різні та неузгоджені погляди на процеси об'єднання територіальних громад, що негативно впливає на стан впровадження реформи. І взагалі не доводиться говорити про консолідацію зусиль влади й інститутів громадського суспільства щодо формування якісно нового місцевого самоврядування в Україні.

Для часткового подолання цієї та низки інших проблем на регіональному рівні в Україні було винайдено власне ноу-хау: створено **Офіси реформ**.

Заступник Генерального секретаря ООН Хелен Кларк схвально оцінила ініціативу зі створення в Україні Офісів реформ: *«Це дуже багатообіцяюча ініціатива, і ми маємо вивчити інформацію для того, щоб розуміти, як можна співпрацювати»*. Вона підтримала необхідність *«навчати людей на місцях у контексті децентралізації, тому що дуже часто, коли передаються повноваження, люди не готові їх прийняти»*<sup>1</sup>.

Офіси реформ відкрилися у кожній області на основі Меморандуму, підписаного між Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіоном) та Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» з метою пришвидшення реформи створення територіальних громад. Фінансування роботи Офісів здійснювалось за рахунок коштів Агенції з міжнародного розвитку США (USAID) в рамках втілення проекту «Діалог».

### **Публічний моніторинг об'єднання територіальних громад і реформи місцевого самоврядування**

На старті впровадження закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» Мінрегіон, що відповідає за провадження реформи, зазначав, що: *«кожен крок, починаючи від створення головою облдержадміністрації робочої групи з підготовки перспективного плану формування територій громад до його схвалення на місцях і затвердження Урядом має бути максимально публічним, прозорим. Всі, кому небайдужа доля своїх громад, а таких багато, мають долучитися до цього процесу. Тільки так вдасться забезпечити якісний зворотний зв'язок, вчасне реагування на кожне зауваження та пропозицію, а це є важливим чинником успішності реформи»*<sup>2</sup>.

Серія фокус-групових досліджень на тему «Децентралізація в Україні: як змінюється думка людей» з'ясувала, що через розуміння поняття «громада» формується усвідомлення сутності децентралізації, тобто громадяни розуміють, що у цій реформі громада повинна бути рушійною силою<sup>3</sup>.

Опитування, яке проводилось Центром Разумкова в травні 2015 року, засвідчило, що близько 57% українців не готові терпіти матеріальні труднощі, заради

---

<sup>1</sup> Офіси з впровадження реформ незабаром відкриються у кожному регіоні України: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://auc.org.ua/news/ofisi-z-vprovadzheniya-reform-nezabarom-vidkriyutsya-u-kozhnomu-regioni-ukraini>

<sup>2</sup> В Україні стартував процес добровільного об'єднання громад: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://reforms.in.ua/ua/news/v-ukrayini-startuvav-proces-dobrovilnogo-obyednannya-gromad>

<sup>3</sup> Супротивників децентралізації значно поменшало, - дослідження, Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO за допомогою неурядової експертної організації «Товариство незалежних експертів» презентували результати серії фокус-групових досліджень на тему «Децентралізація в Україні: як змінюється думка людей»: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/388>

реформ в Україні<sup>1</sup>. Це зайвий раз свідчить, що реформи необхідно проводити максимально публічно, зважено та з урахуванням потреб і побоювань мешканців.

У моніторингу з питань децентралізації, який веде Національна рада реформ, зазначено: «Ключем до фактичної реалізації реформи має бути відмінний рівень комунікації, взаємодія з усіма заінтересованими сторонами та громадськістю»<sup>2</sup>.

Фактично теж саме зазначено в основних висновках зведеного звіту фахового огляду Центру експертизи реформ місцевого самоврядування Ради Європи<sup>3</sup>. Так, у висновках зауважено, що найважливішим критерієм успіху є те, як відбувається комунікація. Потрібно залучати заінтересовані сторони на всіх рівнях (місцеві жителі, місцеві органи влади, асоціації, ЗМІ тощо). У комунікаційній програмі необхідний фокус має бути саме на населенні та його потребі в інформації. Акцент має бути зроблений на досягненні та посиленні співавторства заінтересованих сторін у проведенні реформ.

Про необхідність взяти до уваги зазначені рекомендації європейських колег свідчать і результати дослідження «Українці готові до реформ, але потребують роз'яснення»<sup>4</sup>.

Таким чином, результати всіх проведених досліджень вказують на провідну роль громадськості у якісному проведенні реформи місцевого самоврядування, зокрема, в об'єднанні територіальних громад.

Для подальшого залучення громадськості до процесу проведення реформ ключове значення має державна політика у цій сфері. Так, наприкінці вересня 2015 року профільне Міністерство повідомило, що: *«Мінрегіон, Асоціація міст України та Рада Європи залучатимуть територіальні громади до процесу об'єднання відповідно до перспективних планів формування територій громад, надаватимуть методичну допомогу та консультації щодо організації роботи місцевих рад об'єднаних територіальних громад та їх виконавчих комітетів, а також популяризуватимуть процес формування спроможних громад та децентралізацію влади»*<sup>5</sup>.

### **Стан залучення громадськості до обговорення, планування та реалізації заходів, пов'язаних із об'єднанням територіальних громад, протягом лютого-вересня 2015 року**

На обласному рівні основним локомотивом залучення громадськості до обговорення, планування, та реалізації заходів, пов'язаних з об'єднанням громад, стали Офіси реформ. Наприклад, до роботи Київського та Львівського Офісів реформ долучалися волонтери. Тут, як свідчать Інтернет-джерела, існує хороша співпраця офісів реформ із громадськими об'єднаннями.

Створені 24 Офіси реформ мають офіційні сторінки на сайтах ОДА. Також, 79 % Офісів реформ мають сторінки у соціальній мережі Facebook, що сприяє комунікації з громадськістю. Найпопулярніші серед користувачів соціальної мережі стали: Львівський Офіс реформ (близько 750 підписників), Рівненський (близько 678 підписників), Дніпропетровський (близько 606 підписників), Житомирський (близько 562 підписників), Київський (близько 306 підписників) Офіси реформ.

---

<sup>1</sup> Більше половини українців не готові терпіти труднощі заради реалізації реформ: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dt.ua/UKRAINE/bilsh-polovini-ukrayinciv-ne-gotovi-terpiti-trudnoschi-zaradi-realizaciyi-reform-175549.html>

<sup>2</sup> Загальна описова оцінка впровадження реформи: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reforms.in.ua/ua/reforms/decentralizaciya>

<sup>3</sup> Звіт фахового огляду – Україна, Центр експертизи реформ місцевого самоврядування Ради Європи, с.13-14: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802e7b57>

<sup>4</sup> Коментар Олени Сас, експерта проекту DESPRO ("Твоя влада" 13.08.2015): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.youtube.com/watch?v=bghAQIC\\_Mz4](https://www.youtube.com/watch?v=bghAQIC_Mz4)

<sup>5</sup> Мінрегіон, АМУ та Рада Європи об'єднали зусилля для реалізації реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/564>

Що стосується **обласних рад**, то їх значна частина відсторонилася від процесу добровільного об'єднання територіальних громад, аргументуючи свої рішення поспіхом реформи та відсутністю бажання у населення до об'єднання територіальних громад. Відповідно до наявних інформаційних повідомлень, лише на декількох офіційних сайтах обласних рад можна знайти інформацію про об'єднання громад та залучення до цього процесу представників громадськості.

**Обласні державні адміністрації**, як правило, сприяли у інформаційно-просвітницькій діяльності процесу об'єднання шляхом розміщення на власних Інтернет-ресурсах актуальних новин, інформації про об'єднання. На обласних державних теле<sup>1</sup>-радіокомпаніях відбувалися тематичні передачі із участю представників влади та громадськості, де у прямому ефірі жителі могли ставити питання та озвучувати наявні проблеми. Загалом, тема об'єднання територіальних громад протягом останніх семи місяців стала однією із топових у місцевих ЗМІ.

Варто зауважити, що при кожній ОДА розпорядженням її голови спеціальні регіональні робочі групи з підготовки проекту перспективного плану формування спроможних територіальних громад, впровадження реформи місцевого самоврядування тощо. До них, як правило, окрім посадових та службових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, увійшли науковці та представники громадських об'єднань. Однак, на проаналізованих Інтернет-сайтах ОДА мало інформації про їх діяльність.

На практиці, кожна область отримала свій унікальний досвід у процесі добровільного об'єднання громад та навиків залучення громадськості.

Наприклад, у **Вінницькій області** здійснювалося широке обговорення проекту Перспективного плану формування територій громад Вінницької області, обласна Рада проводила громадські обговорення<sup>2</sup>, в приміщенні обласної державної адміністрації відбувалися розширені засідання громадської ради при облдержадміністрації, громадської ради при обласній Раді, політично-консультативної ради при облдержадміністрації в ході громадського обговорення проекту Перспективного плану<sup>3</sup>.

Доволі унікальна практика склалася на **Волині**. У громадських слуханнях щодо добровільного об'єднання територіальних громад взяли участь лише 10 % громадян, що не відображало думку більшості населення. Тому місцевий Офіс реформ запропонував провести повторні громадські слухання або ж провести максимально прозоре опитування, тобто своєрідний референдум<sup>4</sup>.

Відтак, у Жидичині Ківерцівського р-ну провели такий референдум. Тож із 28 до 30 серпня на території сіл Жидичин, Кульчин та Липляни провели масштабне опитування. Участь у ньому взяли 1 730 виборців (або 72,7 %). Було запропоновано 5 варіантів для вибору. За те, аби об'єдналися Жидичинська та Озерцівська сільські ради Ківерцівського р-ну, проголосували 1 075 людей (62,2 %). Об'єднатися з Луцьком виявили бажання 567 респондентів (32,7 %). Оскільки це передбачено Перспективним планом (громада із центром у с. Маяки, до якої приєднуються Рокинівська та Жидичинська сільські ради) тепер прагнуть жити лише 12 мешканців (0,7%). «За» об'єднання з центром у Ківерцях віддали голоси 44 виборці (2,6%). Не

---

<sup>1</sup> Процес об'єднання громад обговорюватимуть у прямому ефірі ТРК «Львів» : [Електронний ресурс] : – Режим доступу: <http://www.gromada.lviv.ua/article/1036>

<sup>2</sup> Громадське обговорення проекту Перспективного плану формування територій громад Вінницької області: [Електронний ресурс] : – Режим доступу: <http://www.vinrada.gov.ua/proekt-perspektivnogo-planu-formuvannya-teritorij-gromad-vinnickoi-oblasti.htm>

<sup>3</sup> Обговорення з консультативно-дорадчими органами проекту Перспективного плану формування територіальних громад Вінницької області: [Електронний ресурс] : – Режим доступу: [http://www.vin.gov.ua/web/vinoda.nsf/web\\_alldocs/Doc%D0%94%D0%95%D0%9F%D0%869X5JSQ](http://www.vin.gov.ua/web/vinoda.nsf/web_alldocs/Doc%D0%94%D0%95%D0%9F%D0%869X5JSQ)

<sup>4</sup> У Жидичині буде референдум щодо приєднання до Луцька: [Електронний ресурс] : – Режим доступу: <http://reforma.voladm.gov.ua/2015/08/05/%D1%83-%D0%B6%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%B8%D0%BD%D1%96-%D0%B1%D1%83%D0%B4%D0%B5-%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D1%83%D0%BC-%D1%89%D0%BE%D0%B4%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%94%D0%B4/>

підтримали жодного варіанта 32 осіб (1,8 %). Звісно, це масштабне опитування юридичної сили як референдум не має. Але дало реальну картину, чого хочуть люди<sup>1</sup>.

Слід відмітити роботу **Донецької обласної ради** щодо сприяння залученню жителів до процесу об'єднання громад. Так, вона допомагала в організації роботи **Офісу реформ**<sup>2</sup>, надавала методичну допомогу щодо об'єднання громад<sup>3</sup>, фахівці обласної ради надавали консультації з питань об'єднання громад<sup>4</sup>, проведені наради<sup>5</sup>.

А у **Дніпропетровській області** робоча група з підтримки та впровадження заходів з добровільного об'єднання територіальних громад Дніпропетровської ОДА спільно з **Офісом реформ** розглядала питання внесення змін до перспективного плану формування спроможних територіальних громад, які виникли у процесі обговорення питання впровадження перспективного плану<sup>6</sup>. Потрібно вказати, що офіційний сайт Дніпропетровської облради чи не єдиний, який містить розділ **Офісу реформ**, де розміщені актуальні матеріали та інформаційні повідомлення<sup>7</sup>.

Щодо інформаційно-роз'яснювальної роботи, кожна область має власну креативність. Наприклад, у всіх районах та містах **Закарпатської області** встановлюють інформаційні щити у вишах та лікарнях із соціальною рекламою щодо підтримки процесу децентралізації в країні. Основною метою цієї комунікаційної кампанії є роз'яснення поняття децентралізації, а також донесення до людей тих переваг, які вони отримають від об'єднання громад<sup>8</sup>. А голова Закарпатської ОДА Геннадій Москаль очолив робочу групу з впровадження заходів щодо добровільного об'єднання територіальних громад області.

**Запорізький Офіс реформ** здійснював збір пропозицій від громад Запорізької області щодо об'єднання в спроможні територіальні громади. За повідомленням **Офісу**, в них містяться як доволі конструктивні та обґрунтовані з економічної та географічної точки зору пропозиції, так і повне небажання створювати громади<sup>9</sup>. Також Запорізький **Офіс реформ** одним з перших в Україні ініціював низку інформаційно-роз'яснювальних закладів за участі молоді. Одним із перших став круглий стіл на тему «Реформи в Україні – платформа для соціального становлення молоді», який відбувся в «Запорізькому обласному центрі молоді»<sup>10</sup>.

На офіційній сторінці **Київського обласного офісу реформ** можна ознайомитися з його планом роботи та звітами про виконані заходи, що сприяє комунікації<sup>11</sup>. Теж **Офіс реформ** провів перший семінар-тренінг інституту волонтерів

---

<sup>1</sup> У Жидичині вирішували, з ким об'єднуватися: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://reforma.voladm.gov.ua/2015/09/01/%D1%83-%D0%B6%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%B8%D0%BD%D1%96-%D0%B2%D0%B8%D1%80%D1%96%D1%88%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BB%D0%B8-%D0%B7-%D0%BA%D0%B8%D0%BC-%D0%BE%D0%B1-%D1%94%D0%B4%D0%BD%D1%83%D0%B2/>

<sup>2</sup> Донецька обласна рада бере участь в організації роботи **Офісу реформ** у сфері місцевого самоврядування: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://www.sovet.donbass.com/?lang=ua&sec=04.01&iface=Public&cmd=shownews&args=id:3982>

<sup>3</sup> Донецька облрада надає методичну допомогу щодо об'єднання громад Красноліманського району: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://www.sovet.donbass.com/?lang=ua&sec=04.01&iface=Public&cmd=shownews&args=id:4044>

<sup>4</sup> Фахівці облради продовжують консультативну роботу з питань об'єднання громад: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://www.sovet.donbass.com/?lang=ua&sec=04.01&iface=Public&cmd=shownews&args=id:4053>

<sup>5</sup> В Святогірській міськраді відбулася нарада з актуальних питань об'єднання територіальних громад: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://www.sovet.donbass.com/?lang=ua&sec=04.01&iface=Public&cmd=shownews&args=id:4051>

<sup>6</sup> **Офіс реформ** Дніпропетровщини: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <https://www.facebook.com/ofisereformdp/posts/165147413827801>

<sup>7</sup> Дніпропетровська обласна рада, **Офіс реформ** Дніпропетровщини: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://oblrada.dp.ua/gromada>

<sup>8</sup> На Закарпатті децентралізацію влади популяризуватимуть у вишах та лікарнях: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://goloskarpat.info/society/5601980a5e413/>

<sup>9</sup> В Запорізькому **Офісі реформ** вже приступили до аналізу пропозицій від громад щодо нового проекту Перспективного плану: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://www.zoda.gov.ua/news/27447/v-zaporizkomu-ofisi-reform-vzhe-pristupili-do-analizu-propozitsiy-vid-gromad-shodo-novogo-proektu-perspektivnogo-planu.html>

<sup>10</sup> **Офіс Реформ** в Запорізькій області залучає молодь до реформування системи влади: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://www.zoda.gov.ua/news/27671/ofis-reform-v-zaporizkiy-oblasti-zaluchaje-molod-do-reformuvannya-sistemi-vladi.html>

<sup>11</sup> **Офіс реформ** Київщини: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: [http://www.kyiv-obl.gov.ua/zahodi\\_1431423624](http://www.kyiv-obl.gov.ua/zahodi_1431423624)



«Київщина: реформи заради людей». Даний проект першим серед Офісів реформ започаткувала Київська область<sup>1</sup>.

На **Кіровоградщині** були проведені чи не наймасштабніші громадські обговорення з питання добровільного об'єднання територіальних громад. Бурхливу дискусію викликало питання приєднання селища Нового до обласного центру. Більшістю голосів, а це близько 400 чоловік, рішення було схвалено<sup>2</sup>. Також, до 1 жовтня 2015 р. в Кіровоградській області мають бути створені тематичні робочі групи з децентралізації влади. Однією з головних умов є залучення до їх роботи представників місцевих громадських організацій, аби вони стали повноцінними учасниками процесу децентралізації. Люди на місцях не бажають чути промови чиновників, а хочуть чути думку тих людей, які добре знайомі із місцевими проблемами, і готові захищати інтереси цих громад<sup>3</sup>. Ще однією позитивною практикою самого міста Кіровограда є затверджений рішенням Кіровоградської міської ради від 22 вересня 2015 року № 4459 «Порядку проведення громадських обговорень з питань добровільного об'єднання територіальних громад». Окрім цього, на сайті Кіровоградської обласної ради можна знайти банер, який містить інформацію про діяльність Офісу реформ<sup>4</sup>.

**Офіс реформ Луганщини** назвав проблеми, які гальмують процес реформування: стислі строки проведення реформування, що знижує якість проведення роз'яснювальної роботи, незацікавленість, а іноді спротив деяких сільських голів та керівників районних рад процесам об'єднання та недосконалість існуючої нормативно-правової бази<sup>5</sup>.

За дорученням голови **Львівської ОДА**, Офіс реформ спільно із райдержадміністраціями, а не спеціально створена робоча групою та радами, із залученням громади повинен був розробити проект перспективного плану формування територій громад. Тож це своєрідна практика формування перспективного плану на Львівщині<sup>6</sup>. Львівщині<sup>6</sup>. А під час формування перспективного плану 129 територіальних громад Львівщини виявили бажання додатково його обговорити<sup>7</sup>.

До примітної практики на **Миколаївщині** можна віднести Відкритий лист Вознесенського міського голови до громад міста Вознесенська та Вознесенського району щодо об'єднання та перспектив об'єднаних територіальних громад<sup>8</sup>. Під час формування перспективного плану в Миколаївській області робоча група з підтримки та впровадження заходів щодо добровільного об'єднання територіальних громад за участю представників Офісу реформ декілька разів продовжувала розгляд проектів перспективних планів формування територіальних громад<sup>9</sup>.

Креативними були і в **Одеському офісі реформ**, який проводив семінар для співробітників бібліотек міста про основні положення реформи децентралізації та особливості її реалізації в Одеській області. Зокрема, було акцентовано увагу на питаннях об'єднання територіальних громад в сільській місцевості, надані пояснення

---

<sup>1</sup> Офіс реформ Київщини: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: [https://www.facebook.com/permalink.php?story\\_fbid=584347868335237&id=571498142953543](https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=584347868335237&id=571498142953543)

<sup>2</sup> Офіс реформ Кіровоградщини: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: [https://www.facebook.com/permalink.php?story\\_fbid=813676812021304&id=804907512898234](https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=813676812021304&id=804907512898234)

<sup>3</sup> До 1 жовтня в області мають бути створені тематичні робочі групи з децентралізації влади: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://www.kr-admin.gov.ua/start.php?q=News1%2FUa%2F2015%2F30091501.html>

<sup>4</sup> Кіровоградська обласна рада: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://www.oblrada.kirovograd.ua/RefOf/>

<sup>5</sup> Луганський обласний Офіс реформ звітував про результати роботи по об'єднанню громад: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: [http://www.loga.gov.ua/oda/officeref/news/2015/08/26/news\\_67655.html](http://www.loga.gov.ua/oda/officeref/news/2015/08/26/news_67655.html)

<sup>6</sup> У Львівській ОДА розпочав роботу офіс з адмінреформи: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://loda.gov.ua/news?id=16335>

<sup>7</sup> Частина громад Львівщини додатково обговорили територіальну реформу: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://loda.gov.ua/news?id=16983>

<sup>8</sup> Відкритий лист міського голови Віталія Лукова до громад міста Вознесенська та Вознесенського району: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://vozneseensk.org/material/2866>

<sup>9</sup> Завершується процес обговорення проектів перспективних планів формування територіальних громад у Миколаївській області: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://www.mykolayiv-oda.gov.ua/ua/news/?id=18110>

щодо функціонування об'єктів соціальної інфраструктури в об'єднаних громадах, повноважень старост та функцій новоутворених органів влади<sup>1</sup>.

У **Полтавській області** запропонували ініціювати створення на базі Офісів реформ Агентств розвитку територій для надання фахової допомоги об'єднаним територіальним громадам при підготовці та впровадженні стратегії розвитку територій, формуванні статутних документів, розробці проектів розвитку громад, інформаційного супроводу реформ тощо<sup>2</sup>. Також Офіс реформ на Полтавщині проводив дискусії із членами громадської ради при ОДА щодо обговорення напрямків адміністративно-територіальної реформи, участі громадських активістів у виїзних консультаційних зустрічах експертів Офісу реформ<sup>3</sup>. Офіційний сайт Полтавської обласної ради один із небагатьох, де згадується про Офіс реформ та міститься банер із посиланням на нього<sup>4</sup>. Також голова обласної ради доручав проводити наради у районних радах з питань об'єднання громад<sup>5</sup>.

До позитивної практики слід віднести і те, що аргументовані пропозиції членів територіальних громад враховуються. Наприклад, Іваннівська сільська рада може увійти до складу Дубенської територіальної громади. Таку можливість надала своїм рішенням регіональна робоча група з підготовки перспективного плану Рівненської області<sup>6</sup>.

**Сумська обласна рада**, підтримуючи добровільне об'єднання територіальних громад, організувала проведення громадських обговорень, публічних заходів. На її офіційному сайті створений спеціальний розділ Офісу реформ, який змістовно наповнений корисною інформацією та актуальними новинами<sup>7</sup>.

Цікавим фактом у **Тернопільській області** стало те, що депутати обласної ради так і не підтримали проект перспективного плану об'єднання територіальних громад, проте станом на 24 вересня 2015 р. найбільше територіальних громад (26) в Україні утворилось саме на Тернопільщині<sup>8</sup>. Тож, такий досвід підкреслює, що основне – це бажання громад об'єднуватись.

Працівники профспілок **Хмельниччини** разом із Офісом реформ обговорювали співвідношення адміністративно-територіальної реформи та реформи освітньої галузі. Присутні погодились, що адміністративно-територіальна реформа та Концепція реформування освіти мають спільні базові принципи<sup>9</sup>.

у **Черкаській області** унікальною є практика в частині проведення громадських обговорень щодо об'єднання територіальних громад. Наприклад, у Білозір'ї представники місцевого самоврядування, аби вивчити думку населення, провели громадські обговорення у 32 округах села, окрім того, скликано кілька сесій сільської ради<sup>10</sup>.

---

<sup>1</sup> 21 вересня 2015 року в приміщенні Одеської бібліотеки ім. Грушевського за участю Офіса реформ відбувся семінар для співробітників бібліотек міста Одеса: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://oda.odessa.gov.ua/ofs-reform/oda-noviniofs-reform/21-veresnya-2015-roku-v-primwenn-odesko-bbloteki-m-grushevskogo-za-uchastyu-ofs-reform-vdbuvnya-semnar-dlya-spvrobtnikv-bblotek/>

<sup>2</sup> Діалог, який спонукає до дій: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://www.adm-pl.gov.ua/news/dialog-yakiy-sponukaie-dodiy>

<sup>3</sup> Зустріч експертів офісу реформ із членами громадської ради при обласній державній адміністрації: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://www.adm-pl.gov.ua/news/zustrich-ekspertiv-ofisu-reform-iz-chlenami-gromadskoyi-radi-pri-oblasniy-derzhavniy-administra>

<sup>4</sup> Полтавська обласна рада: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://www.oblrada.pl.ua/>

<sup>5</sup> Процес об'єднання громад: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://www.oblrada.pl.ua/index.php/gadjatskij-rajon/6290-protses-obednannja-gromad>

<sup>6</sup> При об'єднанні сіл на Рівненщині врахували пропозиції громад: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://www.0362.ua/article/916585>

<sup>7</sup> Сумська обласна рада, Офіс реформ: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <https://sorada.gov.ua/decentralization.html>

<sup>8</sup> Найбільше територіальних громад в Україні утворилось на Тернопільщині – Степан Барна: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://tmcinfo.com.ua/2015/09/24/najbilshe-terytorialnyh-hromad-v-ukrajini-utvorylos-na-ternopilshchyni-stepan-barna/>

<sup>9</sup> Точки дотику адміністративно-територіальної реформи та Концепції реформування освіти: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://www.adm-km.gov.ua/index1.php?link=10001>

<sup>10</sup> Білозір'я й Ірдинь вирішили об'єднатись в одну громаду: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://novadoba.com.ua/20004-bilozirya-y-irdyn-vyrishyly-obyednatys-v-odnu-gromadu.html>

Один з найбільш інформаційно наповнених є офіційний сайт **Офісу реформ Чернігівщини**. З діяльністю Офісу реформ теж можна ознайомитись на офіційному сайті Чернігівської обласної ради<sup>1</sup>. Експерти цього Офісу брали участь у медіасейшені «Децентралізований студент врятує країну». На заході були присутні студенти вищих навчальних закладів, які є учасниками програми «Студенти для органів місцевого самоврядування» та представники ЧММГО «Молодіжний інформаційний центр» і ГО «Молодіжна альтернатива»<sup>2</sup>. Також експерти Офісу реформ брали участь у навчанні журналістів Чернігівщини у рамках освітнього проекту «Медійний поступ», ознайомивши їх з основними аспектами проведення децентралізації, особливостями формування бюджету та розподілу місцевих коштів<sup>3</sup>.

Окрім цього, у Чернігівській області було проведено у форматі круглого столу громадське обговорення пропозицій щодо об'єднання територіальних громад Менщини, з центром в місті Мена<sup>4</sup>.

У **Житомирській та Чернівецькій областях** Офіси реформ теж проводили інформаційно-роз'яснювальну роботу на місцях.

**Івано-Франківський<sup>5</sup>, Харківський<sup>6</sup>, Херсонський<sup>7</sup> Офіси реформ** не мають сторінки у Facebook, а їх розділи на офіційних сайтах ОДА актуальними новинами фактично не оновлені, немає повідомлень про проведені публічні заходи. Порівняно із іншими Офісами реформ діяльність цих Офісів є найменш публічною.

Відповідно до згаданих вище 8 основних положень щодо участі громадськості у процесі добровільного об'єднання територіальних громад, які були визначені на основі аналізу законодавства України, можна відмітити такі характерні моменти залучення громадськості до процесу об'єднання територіальних громад.

1. Наразі об'єднання громад проводиться добровільно. Чи завжди враховуються думки та пропозиції членів територіальних громад? Вочевидь, що ні. На це впливає багато факторів: політична воля, сформований перспективний план, вміння громади доносити свої пропозиції, бажання влади йти на контакт, позиції посадових осіб місцевих рад тощо.

2. Зрештою, на практиці неможливо врахувати усі думки, оскільки трапляється, що вони кардинально різняться. Наприклад, громади бажать об'єднатися, утім, щоб центр був у їхньому населеному пункті. Людям часто не вистачає вміння домовитись та дійти консенсусу. Жителі бояться змін, бо переважає думка, що після об'єднання якість надання послуг органами місцевого самоврядування погіршиться, а розвиватись буде лише центр громади. Однак на практиці, якщо пропозиції громади аргументовані, а жителі їх відстоювали, то вони враховуються у перспективному плані, який має рекомендаційний характер. Окрім цього, є приклади внесення змін до нього за пропозиціями територіальних громад.

3. Безумовно, для того, щоб найбільш точно визначити бажання, бачення територіальної громади до об'єднання з іншими громадами, має бути проведений місцевий референдум. Адже у громадських обговореннях, як правило, бере участь до 10-15% жителів. Оскільки питання проведення місцевого референдуму

<sup>1</sup> Чернігівська обласна рада: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://chor.gov.ua/oblasna-rada/ofis-reform>

<sup>2</sup> Як молодь залучають до реформи децентралізації: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://reformy.cn.ua/reforma-1/83-yak-yak-molod-zaluchaiut-do-reformi-decentralizacii.html>

<sup>3</sup> Про децентралізацію — журналістам: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://reformy.cn.ua/reforma-1/30-pro-decentralizaciyu-zhurnalistam.html>

<sup>4</sup> Мена продовжує роботу у напрямку об'єднання: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://reformy.cn.ua/reforma-1/68-mena-prodovzhuje-robotu-u-napryamku-obyednannya.html>

<sup>5</sup> Офіс реформ Івано-Франківщини: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://www.if.gov.ua/?q=news&id=27595>

<sup>6</sup> Офіс реформ Харківщини: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://kharkivoda.gov.ua/uk/article/static/id/802>

<sup>7</sup> Офіс реформ Херсонщини: [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://www.khoda.gov.ua/ua/process-decentralizacii-v-oblasti>

законодавчо не врегульоване, члени громад позбавлені можливості використовувати цей механізм прямої демократії.

4. Чи враховувався принцип відкритості, прозорості та громадської участі? Для активної громадськості швидше так, ніж ні. Найбільше питань виникало щодо формування проектів перспективних планів на початковому етапі. Траплялися випадки, коли вони створювались за зачиненими дверима, а вже згодом виносились на обговорення. У більшості випадків, громадськість включалася у цей процес вже тоді, коли розпочався етап об'єднання громад. Однозначно причину такої ситуації назвати важко, але до факторів, які на це впливали, можна віднести стислість строків, які були відведені на формування проектів перспективних планів, погана обізнаність громадськості, відсутність на місцях належної інформаційної кампанії і т.п.

5. Основну інформаційно-роз'яснювальну роботу серед населення, місцевих депутатів та посадових осіб місцевих рад проводили Офіси реформ. Штат їх працівників – декілька людей, а повноцінно працювати вони розпочали орієнтовно у травні місяці 2015 року. Звичайно, за декілька місяців приділити належну увагу усім територіальним громадам змоги не було. Як показує практика, до певних громад офіси реформ із роз'яснювальними роботами їздили декілька разів. Тому існує необхідність розвитку такої роботи із залученням інших суб'єктів (громадських організацій, волонтерів тощо).

6. У громадах, які вже об'єдналися чи перебувають на певній стадії об'єднання, в обов'язковому порядку проводились громадські обговорення. Порядок їх проведення визначають місцеві ради. Наразі немає сталої практики організації їх проведення та мінімальних вимог до осіб, які мають бути на них присутніми. Це негативно впливає на врахування думки більшості населення.

7. Залучення громадськості до формування перспективного плану в більшості відбувалося під час громадських обговорень перспективного плану на рівні області, районів. Те, що у Методиці формування спроможних територіальних громад вказано, що громадськість може бути залучена, а не має бути залучена, вочевидь, вплинуло на кількісні показники такого залучення.

8. Законодавство України не містить обов'язкової вимоги залучення громадськості до розроблення перспективного плану. У областях бути створені спеціальні робочі групи. Їх назви різняться, наприклад, робоча група з розроблення перспективного плану, робоча група із децентралізації та реформування місцевого самоврядування. Практика залучення громадськості різна. Були створені робочі групи із широким представництвом громадського сектору, науковців і навіть представника органу самоорганізації населення. Однак, є робочі групи, де немає жодного представника громадських організацій станом на червень місяць 2015 р., коли були вже підготовлені проекти перспективних планів (не враховуючи асоціації органів місцевого самоврядування). Такі робочі групи були створені, наприклад, у Житомирській, Закарпатській, Запорізькій, Івано-Франківській, Кіровоградській, Луганській, Полтавській, Сумській, Херсонській областях.

9. Інформаційних повідомлень про проведення консультацій з суб'єктами господарювання та їх громадськими об'єднаннями, представниками територіальних громад з питань розроблення проекту перспективного плану та внесення до нього змін небагато. Переважно це одне-два повідомлення на регіон. Такі обговорення проводились на обласному, районному рівнях із залученням представників місцевих державних адміністрацій та Офісів реформ.

З інформаційних повідомлень можна зробити висновок, що суб'єкти господарювання та їх громадські об'єднання (з якими Офіси реформ проводили консультації) офіційно не надто цікавляться процесом об'єднання територіальних громад. Тому потрібно в подальшому враховувати необхідність проведення

інформаційно-роз'яснювальної роботи для цієї категорії осіб, оскільки вони будуть одним із локомотивів до економічного розвитку об'єднаних територіальних громад.

Відповідно до закону України «Про захист економічної конкуренції», суб'єкт господарювання – це юридична особа незалежно від організаційно-правової форми та форми власності чи фізична особа, що здійснює діяльність з виробництва, реалізації, придбання товарів, іншу господарську діяльність, у тому числі яка здійснює контроль над іншою юридичною чи фізичною особою.

На основі проведеного аналізу пропонуємо **рекомендації щодо залучення громадськості до процесу об'єднання територіальних громад.**

1. Має й надалі проводитись інформаційно-роз'яснювальна робота серед населення, особливо віддалених від районних центрів населених пунктів. Така робота може бути організована та проведена органами державної влади, місцевого самоврядування, Офісами реформ, громадськими об'єднаннями, органами самоорганізації населення, експертами та місцевими активістами, волонтерами, які спеціалізуються у питаннях децентралізації та реформи місцевого самоврядування.

Для підвищення ефективності такої роботи варто поєднати зусилля усіх. Необхідно активізувати роботу створених регіональних робочих груп з реформування місцевого самоврядування із можливим оновленням їх складу. До цієї роботи також варто залучати громадські ради, що створені при обласних радах та місцевих державних адміністраціях. Доцільно також залучати профспілки, підприємців, молодь та студентів, для яких важливо проводити навчання з питань децентралізації, об'єднання територіальних громад. Обласні ради теж повинні долучатися до цього процесу, організувати публічні заходи, обговорення, проводити роз'яснювальну роботу, розміщати банери офісу реформ на офіційних сайтах.

2. В окремих областях України існує необхідність внесення змін до перспективних планів об'єднання територіальних громад із максимальним врахуванням позицій місцевих жителів. Тому (за прикладом Дніпропетровщини) варто розпочати роботу із внесення змін до цих планів із залученням представників громадськості, розпочати збір конструктивних пропозицій.

3. Для повноцінного врахування думки членів територіальних громад щодо об'єднання громад, має бути прийнятий Закон України «Про місцевий референдум». Окрім цього, на законодавчому рівні необхідно врегулювати порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання, який забезпечить правове регулювання одного із видів громадських обговорень. Такий проект закону «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» зареєстрований 24.03.2015 у Верховній Раді України під номером **2467**. Він теж дає можливість проведення конференцій, форму яких зможуть обрати місцеві ради під час проведення громадських обговорень. У разі нагальної потреби можна проводити консультативні референдуми (опитування). Вони хоча і не матимуть юридичної сили, проте зможуть відобразити настрої населення щодо об'єднання.

4. Існує необхідність надання фахової допомоги щодо розвитку об'єднаних територіальних громад (при підготовці та впровадженні стратегії розвитку територій, формуванні статутних документів, розробці проектів розвитку громад, інформаційного супроводу реформ), до якої варто залучити Офіси реформ та інше експертне середовище, в т.ч. громадські об'єднання, аналітичні центри.

5. Велике значення щодо залучення громадськості має політична воля на державному, регіональному та місцевому рівнях. Важливо, щоб і журналісти під час написання публікацій керувалися достовірними даними, і брали інтерв'ю у декількох сторін, поширювали кращі практики. Основне, щоб не було спекуляцій на питаннях об'єднання громад, а цей процес відбувався добровільно, якісно і з використання механізмів місцевої демократії, бо ця реформа торкнеться чи не кожного.

**Примітка.** В аналітичній записці, крім наведених посилань, використані матеріали сайтів Президента України, ВРУ, КМУ, ЦОБВ, обласних рад та обласних державних адміністрацій, громадських організацій.

**Марія ДЗЮПИН,**  
аналітик ВГО «Асоціація сприяння  
самоорганізації населення»