АСОЦІАЦІЯ СПРИЯННЯ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ

БЕЗПЕРСПЕКТИВНІ «ПЕРСПЕКТИВНІ ПЛАНИ»:

ЯК НАДАЛІ ОБ'ЄДНУВАТИМУТЬСЯ ГРОМАДИ?

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

ЗМІСТ:

Вступ 3

Засади формування спроможних територіальних громад в Україні: чи маємо чіткі критерії? 4

Європейський досвід застосування критеріїв до укрупнення муніципалітетів 7

Роль перспективних планів у формуванні спроможних територіальних громад в Україні 9

Об'єднання громад та перспективні плани в оцінках регіональних експертів 16

Особливості залучення заінтересованих сторін до формування перспективних планів 20

Судова практика щодо перспективних планів формування територій громад 23

Висновки і рекомендації 27

ВСТУП

За визнанням українського Уряду, основною причиною для здійснення реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади було те, що органи місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечували створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав; не забезпечували надання населенню утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг.[1]

Іншими словами, більшість територіальних громад (ТГ) та утворених ними органів місцевого самоврядування (ОМС) були неспроможні виконувати зазначені функції через брак повноважень, фінансових ресурсів, занепад або відсутність інфраструктури, а також брак фахівців відповідної кваліфікації. Саме тому реформа розпочалась із формування спроможних територіальних громад, забезпечення їх здатності самостійно, але узгоджено з інтересами держави вирішувати питання місцевого значення та надавати якісні публічні послуги населенню.

За понад п'ять років реформи в Україні станом на 10 серпня 2019 року створено **936 об'єднаних територіальних громад (ОТГ).** До їх складу ввійшли **4330 місцевих рад базового рівня** або **39%** від їх загальної кількості.[2] Ці громади об'єдналися на добровільних засадах, відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». ОТГ перейшли на прямі міжбюджетні відносини з державою та отримали нові повноваження і ресурси для їх виконання.

Водночас понад **6,6 тис. місцевих рад** базового рівня або 61% все ще не входять до жодної ОТГ. Відтак, усе частіше лунає теза про необхідність переходу до наступного етапу реформи – адміністративного укрупнення громад.

Ключовим документом планування процесу об'єднання громад з боку держави є перспективний план формування територій громад (далі – перспективний план, ПП), який розробляється для кожної області та АР Крим і затверджується Кабінетом Міністрів України. Саме в цьому документі, за первинним задумом, мали визначатися конфігурації майбутніх ОТГ, які б забезпечували їхню спроможність.

Однак на практиці укрупнення пішло за іншим сценарієм. Часто громади не виявляли бажання об'єднуватись у форматах, передбачених перспективними планами. Користуючись принципом добровільності, вони об'єднувалися в тих конфігураціях, які вважали для себе більш прийнятними. І для того, аби реформа не загальмувала, Уряд вирішив не заважати цьому процесу.

Проте такий підхід дав «зворотний ефект» у вигляді появи значної кількості ОТГ із вельми сумнівною спроможністю. Адже громади об'єднувалися не стільки на основі ретельного прорахунку свого соціально-економічного та фінансового потенціалу, скільки керуючись взаємними симпатіями.

Заразом саме перспективні плани наразі є тим інструментом, на основі якого може бути реалізоване адміністративне об'єднання або ж більш ефективно продовжене добровільне. Проте існує потреба в аналітичній оцінці та ймовірному перегляді державної політики щодо планування процесу укрупнення громад в Україні, а також критеріїв спроможності, які в ньому використовуються.

Це дослідження має на меті здійснити таку оцінку та запропонувати обгрунтовані практичні рекомендації щодо зміни політики і застосування адекватних критеріїв спроможності громад в Україні.

З погляду методології, дослідження складається з декількох компонентів:

- **Нормативний аналіз** – дослідження чинних нормативно-правових актів з метою визначення ролі перспективних планів у процесі формування спроможних громад та систематизації умов і критеріїв їх спроможності, що застосовуються в Україні.
- **Вивчення зарубіжних наукових і аналітичних публікацій** задля узагальнення європейського досвіду застосування критеріїв при укрупненні муніципалітетів.
- **Аналіз змісту текстів 23 перспективних планів** на предмет внесення змін, яких вони зазнали за роки реалізації реформи, а також **аналіз стану відповідності утворених ОТГ перспективним планам.** Це дозволило виявити міру викривлення первісної ролі ПП у процесі формування спроможних громад в Україні.
- **Експертне опитування** (методом формалізованого інтерв'ю) представників регіональних центрів розвитку місцевого самоврядування та профільних управлінь обласних державних адміністрацій. Опитування дозволило зібрати експертні оцінки щодо ролі та якості перспективних планів від безпосередніх учасників процесу об'єднання громад у регіонах.

- **Аналіз практики формування/коригування перспективних планів,** включаючи особливості залучення до цих процесів громад та інших заінтересованих сторін.
- **Аналіз судової практики** щодо розроблення та затвердження ПП з метою визначення основних причин для судових спорів та особливостей застосування законодавства судами.

Дослідження адресоване насамперед Міністерству розвитку громад і територій України як рушію реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади. Заразом воно буде корисне народним депутатам України, представникам центральних і місцевих органів виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, а також експертам і науковцям, які займаються питаннями децентралізації.

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження КМУ від 01.04.2014 №333-р, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80
2. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування (станом на 10.08.2019), https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/443/10.08.2019.pdf

ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ: ЧИ МАЄМО ЧІТКІ КРИТЕРІЇ?

Одним із ключових понять у контексті реформи місцевого самоврядування в Україні є поняття *спроможності* територіальних громад.

Першим серед нормативних актів, де цей термін зустрічається, слід згадати *Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні* (далі – Концепція).[1] Саме в цьому документі визначені мета, завдання, основні принципи та етапи реформи місцевого самоврядування.

Насамперед Концепція закріплює спроможність на рівні принципів, установлюючи, що реформа має здійснюватись із дотриманням принципу правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування. Таким чином, Концепція визначає **три види** спроможності громад: правову, організаційну та фінансову (її ще можна назвати матеріально-ресурсною).

Серед очікуваних результатів реформи Концепція називає посилення правової, організаційної та матеріальної[2] спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування; а також утворення об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення.

Аналіз положень Концепції дозволяє зробити висновок, що вона передбачає можливість бути спроможними як для об'єднаних, так і не об'єднаних ТГ; принаймні не містить із цього приводу жодних застережень. Із точки зору Концепції, саме собою укрупнення громад не є обов'язоковою умовою їх спроможності, а радше способом її забезпечення.

Метою реформи Концепція визначає створення і підтримку на відповідній території повноцінного життєвого середовища для громадян, задоволення їх інтересів в усіх сферах життєдіяльності через надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави і територіальних громад.

Відповідно до цієї мети, завданнями реформи є:

- забезпечення доступності та якості публічних послуг;
- досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування (ОМС) та органами виконавчої влади (ОВВ);
- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності ОМС та ОВВ з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються цими органами;
- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання ОМС власних і делегованих повноважень.

Реалізація кожного з цих завдань тією чи іншою мірою впливає на спроможність громад. Адже для їх успішного виконання і забезпечення спроможності має бути створена низка **умов,** які можна виокремити із заходів, передбачених Концепцію:

- публічні послуги повинні надаватися відповідно до державних стандартів;
- має бути забезпечена територіальна доступність послуг (тобто, вони мають максимально надаватися на території громади, де проживає особа);
- територія надання основних публічних послуг має визначатись з урахуванням їхньої доступності (наприклад, час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в екстренних випадках та пожежної допомоги не має перевищувати 30 хвилин);
- мають бути наявні ресурси, необхідні для здійснення визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування;

- фінансовою основою здійснення ОМС власних повноважень мають бути податки і збори, пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- кожному місцевому бюджету безпосередньо мають надаватися трансферти з державного бюджету;
- матеріальною основою місцевого самоврядування має бути визначене майно, зокрема земля, що перебуває у комунальній власності ТГ; надання громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єктів спільної власності ТГ сіл, селищ, міст, району, області, а також належної бази оподаткування;
- для надання основних публічних послуг має бути належна матеріально-технічна база (у вигляді відповідних приміщень та інфраструктури);
- слід максимально залучати населення до прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення та сприяти розвитку форм прямого народовладдя.

Перелічені вище умови є певними критеріями, які можна використовувати для оцінювання спроможності громад через певний час у ході реалізації реформи. Однак для цього вони, по-перше, мають бути операціоналізовані через систему чітких індикаторів. По-друге, потрібно забезпечити належне виконання цих умов як на законодавчому, так і на організаційно-методичному та інформаційному рівнях. Водночас ці критерії навряд чи можуть бути корисними при прогнозуванні спроможності громад на етапі об'єднання.

Також питання спроможності відображене в ЗУ *«Про добровільне об'єднання територіальних громад»*,[3] однак чітке визначення того, що являє собою спроможна громада, у ньому відсутнє.

Закон передбачає, що КМУ може визнати ОТГ спроможною за умови (1) її утворення в порядку, визначеному законом, (2) навколо населеного пункту, визначеного ПП формування територій громад АР Крим чи області як адміністративного центру ОТГ, а також (3) якщо кількість населення ОТГ становить не менше половини кількості населення територіальних громад, які мали увійти до такої ОТГ відповідно до перспективного плану формування територій громад АРК чи області (ч. 4 ст. 9).

Також Закон вимагає, аби добровільне об'єднання ТГ сіл, селищ, міст здійснювалося з дотриманням таких умов (ст. 4):

- у складі ОТГ не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування;
- територія об'єднаної громади має бути нерозривною, межі ОТГ визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад ТГ, що об'єдналися;
- ОТГ має бути розташована в межах території АР Крим або однієї області;
- при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання ТГ беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток ОТГ;
- якість та доступність публічних послуг, що надаються в ОТГ, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання;
- адміністративним центром ОТГ визначається населений пункт, який має розвинуту інфраструктуру і, як правило, розташований найближче до географічного центру території ОТГ (п. 2 ст. 4).

Ці умови також можна вважати певними критеріями, за якими організовуються процеси об'єднання ТГ. Хоча поряд із чіткими й об'єктивними територіальними критеріями під номерами 1, 2, 3 та 6, законодавство містить і вельми розмиті – як-от 4 і 5. Адже на етапі формування ОТГ досить важко оцінити ступінь врахування історичних, природних, етнічних, культурних та інших чинників, що впливатимуть на соціально-економічний розвиток майбутньої громади. Як і якість та доступність публічних послуг, що будуть надаватися після об'єднання.

У ч. 4 ст. 9 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» ідеться про те, що Кабінет Міністрів може скасувати своє рішення про визнання ОТГ спроможною в разі, якщо рада громади прийняла рішення про відмову в наданні згоди на добровільне приєднання до неї іншої ТГ за її ініціативою.

З одного боку, ця норма надає уряду певні важелі впливу на ситуацію у процесі об'єднання громад. Проте, з іншого боку, вона виглядає дещо несправедливою, враховуючи що саме об'єднання, за законом, є справою добровільною. Особливо невиправдана ця вимога в тих випадках, коли ймовірне приєднання громади може завадити вже існуючій ОТГ зберегти свою спроможність.

Методика формування спроможних територіальних громад[4] є єдиним документом, в якому наводиться визначення спроможної територіальної громади. Згідно з ним, спроможна територіальна громада - це громада, яка (1) в результаті добровільного об'єднання здатна (2) самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, (3) з урахуванням кадрових ресурсів, (4) фінансового забезпечення та (5) розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

До цього визначення, на якому сьогодні, власне, і базується вся технологія формування спроможних громад, є певні зауваження. Зокрема, воно передбачає визнання спроможними лише об'єднаних територіальних громад, хоч ані в назві Методики, ані в предметі її регулювання об'єднані громади не зазначені.

Більш того, такий підхід іде в розріз із Концепцією реформи, яка розглядає спроможність громад у дещо ширшому контексті, а також із Законом «Про добровільне об'єднання територіальних громад». У прикінцевих положеннях Закону міста обласного і республіканського значення автоматично визнаються спроможними об'єднаними територіальними громадами. Щоправда, остання норма була введена у законодавство лише в 2018 році, тобто вже після затвердження Методики.[5]

Таким чином, із точки зору всього комплексу норм українського законодавства, громада, яка не є містом обласного/республіканського значення і не пройшла процедуру об'єднання, не може вважатися спроможною. Навіть, якщо вона має значну кількість населення, а до її складу вже входять декілька населених пунктів.

Ситуацію можна оцінити двояко. З одного боку, наявність механізму визнання громад спроможними без об'єднання могло б сприяти тому, що в Україні сьогодні було би значно більше муніципалітетів із рівнозначним ОТГ статусом, які до того ж були б спроможнішими за чимало об'єднаних громад.

Довідково. *Згідно з даними перепису населення 2001 року, в Україні налічувалося 94 села, які мали понад 5 тис. жителів,[6] в той час як більше третини новостворених ОТГ цього показника не досягають. Показовий приклад – село Костянтинівка у Запорізькій області, яке є найбільшим селом України з населенням близько 12 тис. осіб та розвинутою інфраструктурою. Тим не менш, воно не вважається спроможною громадою оскільки не пройшло процедури об'єднання. Натомість, 28 об'єднаних громад, у яких населення менше 2 тис. жителів, нині такими вважаються.*

З другого боку, запровадження механізму визнання громад спроможними без процедури об'єднання може призвести до того, що чимало з них скористаються цим правом, і не виконають своєї місії потенційних адміністративних центрів ОТГ, здатних стати рушіями місцевого розвитку. Відтак, і вся логіка укрупнення громад може бути порушена.

Методика містить й інші вимоги до формування спроможних громад, які є своєрідними критеріями визначення населених пунктів, які можуть бути адмінцентрами майбутніх ОТГ. Зокрема, йдеться про вимоги до географічного розташування, адміністративного статусу, терміновості надання невідкладних послуг, наявності соціальної й транспортної інфраструктури, кадрових ресурсів тощо (п. 6). На практиці, звичайно, вельми складно так сформувати майбутню конфігурацію ОТГ, а відповідно й перспективні плани, аби вони одночасно відповідали всім цим вимогам.

Отже, українське законодавство розглядає спроможність ТГ у трьох вимірах – правовому, організаційному та матеріально-ресурсному, а також визначає певні умови її забезпечення. Якщо систематизувати ті вимоги-критерії, яким згідно із законодавством має відповідати спроможна громада на етапі об'єднання, то вони виглядають так:

- територія об'єднаної громади має бути нерозривною, а в її складі не може бути інших ТГ;
- громада має бути розташована в межах однієї області;
- населений пункт, що стає адміністративним центром ОТГ, повинен мати розвинуту інфраструктуру, та бути розташованим якнайближче до географічного центру громади;
- зона доступності адміністративного центру має складати не більше 20 км (гнучкий критерій, від якого допустима низка відхилень);
- відстань від центру громади до її найвіддаленішого населеного пункту має бути такою, щоб у екстрених випадках її не довше ніж за 30 хвилин могли подолати пожежна команда чи швидка допомога.

Заразом ані про фінансово-економічні, ані про соціально-демографічні аспекти спроможності громад у законодавстві не йдеться.

Водночас поняття *спроможної територіальної громади* визначене доволі широко, а чіткі та операціоналізовані критерії її оцінювання у нормативно-правових актах відсутні. Як наслідок, спираючись на чинну нормативну базу, неможливо ані належним чином спланувати, ані оцінити ступінь спроможності тієї чи іншої конфігурації громад, що об'єднуються, зокрема й у процесі формування перспективних планів.

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження КМУ від 01.04.2014 №333-р, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80
2. У цьому випадку йдеться саме про матеріальну, а не фінансову спроможність, що загалом вказує на те, що ці поняття в Концепції вживаються як тотожні
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 №157-VIII, http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19
4. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова КМУ від 08.04.2015 №214, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF
5. Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення: Закон України від 03.04.2018 №2379-VIII, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2379-19#n10
6. Адміністративно-територіальний поділ України на 5 грудня 2001 року, http://2001.ukrcensus.gov.ua/results/regions/

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ КРИТЕРІЇВ ДО УКРУПНЕННЯ МУНІЦИПАЛІТЕТІВ

Чимало країн Європи пройшли через укрупнення муніципалітетів як складову реформи місцевого самоврядування. Потреба в ньому була зумовлена прагненням зменшити витрати на управління за рухунок ефекту масштабу, покращити якість публічних послуг та зміцнити місцеву демократію, а також необхідністю реагувати на стрімке скорочення населення сільських територій.

Дослідники констатують, що в низці країн Європи це укрупнення призвело до значного зменшення кількості громад. Наприклад, у Нідерландах їх стало менше на 55%, у Данії – на 64%, у Бельгії – на 75%, а в Греції – майже на 95%.[1]

Заразом наприкінці XX ст. в Європі спостерігалась і зворотна тенденція до муніципальної фрагментації, зокрема у країнах колишнього «соціалістичного блоку». Після падіння комуністичних режимів муніципалітети тут вбачали в подрібненні можливість для реалізації свого права на самоврядування. До прикладу, у Словенії кількість громад зросла втричі, у Чеській Республіці – на 50%.[2]

ОПТИМАЛЬНИЙ РОЗМІР МУНІЦИПАЛІТЕТУ: ПОШУК ФІЛОСОФСЬКОГО КАМЕНЯ

Численні західні дослідження зосереджені на питанні визначення оптимального розміру муніципалітетів із позицій реалізації децентралізованих повноважень, демократизації та заощадження коштів. Причому донині тривають дискусії щодо доцільності та ефективності укрупнення громад.

Аргументи «за» укрупнення. Чимало експертів сходяться на думці, що великі муніципалітети мають більше можливостей для надання широкого спектру послуг населенню. Дослідження показують, що в країнах Північної Європи в результаті муніципальної консолідації якість послуг покращилася.[3] Заразом заощаджуються кошти на управлінні, а передача повноважень громадам також може сприяти розвитку місцевої демократії та громадської участі, оскільки влада географічно наближається до громадян.[4]

Аргументи «проти» укрупнення. Як правило, більшість аргументів «проти» укрупнення громад ґрунтуються на твердженнях, пов'язаних із демократією. Припускається, що рівень включеності громадян у місцеве самоврядування є вищим у невеликих населених пунктах. Проте показники громадської участі не завжди корелюють із розміром муніципалітету. Результати проведених порівняльних досліджень демонструють як позитивний, так і негативний вплив укрупнення громад на демократичну участь.[5] Вони залежать від того, яким чином ця участь вимірюється та оцінюється (це може бути аналіз явки на виборах, показники безпосередньої участі в управлінні або опитування населення щодо оцінки рівня демократичності місцевої влади об'єднаного муніципалітету).[6]

БАЗОВІ КРИТЕРІЇ СПРОМОЖНОСТІ ГРОМАД У КРАЇНАХ ЄВРОПИ

Проведений аналіз європейських підходів до об'єднання громад дозволяє констатувати наявність певної ієрархії критеріїв, яка включає базові та допоміжні. З-поміж базових критеріїв на першому місці – кількість населення, що лежала в основі об'єднання громад більшості європейських країн.

У **Данії** (2002-2007) запропонований урядом цільовий розмір муніципалітету становив не менше 30 тис. осіб населення, в окремих випадках – не менше 20 тис. осіб (за умови обов'язкового співробітництва). Саме об'єднання проходило на добровільній основі, однак муніципалітетам були виставлені жорсткі часові рамки для напрацювання плану об'єднання відповідно до урядових вимог.

Варто зауважити, що реформа проходила у сприятливому політичному контексті – після національних виборів. Представники ОМС не чинили супротиву, оскільки вбачали в реформі можливість отримати додаткові повноваження та ресурси. Працівникам виконавчої гілки влади на місцях були надані гарантії працевлаштування, тому вони не саботували реформу. В результаті із 271 муніципалітетів лише 4 не дійшли спільної мови щодо об'єднання. Над пошуком оптимального рішення для цих громад окремо працював урядовий уповноважений.[7] Загалом, процес укрупнення доволі жорстко контролювався урядом, що сприяло успіху реформи.

Критерій кількості населення також поєднувався з **критеріями доступності адміністративного центру** та функціональністю. Так, у **Латвії** (2009) до нових муніципалітетів висувалися такі вимоги: щонайменше 4 тис. осіб населення (причому мінімум 2 тис. осіб в адмінцентрі), максимальна відстань між центром та внутрішніми громадами в 50 км та якісна транспортно-дорожня інфраструктура.[8] До реформи муніципальна структура виглядала таким чином: 50 міст, 41 об'єднаний муніципалітет,

424 парафії, 7 міст республіканського значення. Після реформи – 9 міст республіканського значення та 110 муніципалітетів.

Однак латвійській територіальній реформі 2009 року не вдалося досягнути декількох важливих цілей. Зокрема, залишилася значна кількість громад із населенням до 4 тис. осіб. Тому уряд Латвії планує здійснити ще одну спробу укрупнення до 2021 року.[9] Міністерство охорони навколишнього середовища та регіонального розвитку, аналізуючи проблемні аспекти реформи, звернуло увагу на те, що добровільний підхід до об'єднання «знизу-вгору» є демократичним, але не завжди є найбільш ефективним для досягнення бажаного результату.[10]

У **Греції** критерій щодо кількості населення (10 тис. осіб) був поєднаний з функціональним та географічним. Для острівних територій застосовувався підхід «один острів – один муніципалітет». Для міських зон була встановлена вимога щодо населення у 25 тис. осіб. Сувора вимога щодо мінімальної кількості населення не стосувалась муніципалітетів у гірській місцевості.[11]

До 1990 року загальна кількість сільських муніципалітетів Греції складала 5774, з яких у 80% проживало менше 1 тис. осіб. У результаті двох хвиль реформи було створено 1024 муніципалітети: 924 міських та 100 сільських. Нові громади отримали значний перелік повноважень і сьогодні надають широкий спектр послуг населенню. Дослідники відзначають, що реформа суттєво посилила місцеве самоврядування, призвела до появи у великих муніципалітетах нового типу «більш професійних» мерів, сприяла «урбанізації» стилю життя у сільській місцевості.[12]

Об'єднання в межах функціональних зон. Теорія «центральних місць» була розроблена німецьким географом Вальтером Кристаллером у 1933 році та частково лягла в основу муніципальної реформи у **Швеції,** що розпочалась у 1970 році. Основна увага за такого підходу приділяється структурі розселення жителів. Муніципалітети об'єднувалися навколо «природних» економічних, торговельних, культурних центрів.[13] До таких зон можна віднести агломерації як міські, так і сільські.

Теорія передбачає поєднання міських і сільських поселень (центр-периферія), де центр є перспективним та спроможним, а периферія користується послугами центру. Щоправда, нині цей підхід активно критикується. Вважається, що за сучасних технологічних та комунікаційних умов є всі можливості для становлення поліцентричності, яка передбачає рівні перспективи для працевлаштування та розвитку підприємництва як у міських, так і в сільських поселеннях. Однак це більшою мірою стосується розвинутих постіндустріальних країн.

Підхід до об'єднання в межах «функціональних зон» частково використаний у концепції територіальної реформи **Албанії**[14](2013). План муніципальної реформи **Фінляндії** також передбачав об'єднання громад навколо 10 регіональних міських центрів, які мають необхідну інфраструктуру для надання широкого спектра послуг.[15] Функціональний підхід до основних вимог відносить наявність в центральних громадах необхідних приміщень та установ (медичні центри, школи, заклади культури, центри безпеки).

Допоміжні критерії:[16]

- **Бюджетний потенціал.** Дослідники акцентують увагу на тому, що аргумент щодо неспроможності малих муніципалітетів стосується не стільки самого розміру, скільки соціальної природи сільських поселень, яка характеризується депопуляцією та низькою підприємницькою активністю. Тому, об'єднуючи бідні громади, не варто очікувати на бюджетні зростання та економію на масштабі. На цей нюанс рекомендується звертати увагу при визначенні спроможності нової громади.
- **Кадровий потенціал.** Об'єднання невеликих громад навколо спроможних, зокрема міських, центрів може створити сприятливі умови для підвищення рівня кваліфікації управлінських кадрів у периферійних (сільських) громадах.
- **Зона покриття послугами.** Критерій передбачає перевірку зон відповідальності та сервісів, які будуть надаватися на території майбутнього укрупненого муніципалітету. Важливо, щоб юрисдикція органу, який надає послуги, покривала всю територію громади, а також не відбувалося дублювання або накладання функцій.

Варто також звернути увагу на висновки та рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи для країн-членів щодо реформи меж та розміру муніципалітетів.[17]

У рекомендаціях зазначається, що не існує стандартного оптимального розміру муніципалітету. Оптимальний розмір залежить від таких факторів, як розподіл повноважень між рівнями влади, ступінь фінансової автономії та наявність систем фінансового вирівнювання. Відхилення від оптимального (запланованого реформою) розміру можуть компенсуватися або внутрішньою децентралізацією у великих територіальних утвореннях, або асоціаціями та співпрацею між меншими одиницями.

Немає однозначного зв'язку між розміром та ефективністю надання послуг: великі муніципалітети можуть отримати вигоду від ефекту масштабу. Проте вони також можуть створити надмірні бюрократичні структури, які негативно впливатимуть на їх ефективність.

Не прослідковується однозначний зв'язок між розміром громад та якістю місцевої демократії. Загалом, індивідуальна участь може бути кращою у менших муніципалітетах, тоді як участь в асоціативному (інституціалізованому) громадському житті зазвичай нижча. Однак і у великих громадах внутрішня децентралізація може сприяти покращенню участі.

Існує лише один чіткий зв'язок – між розміром громади і фінансовою автономією. Малі муніципалітети часто мають обмежену фінансову свободу через низькі доходи і високі витрати на утримання управлінського апарату та інфраструктури.

1. Territorial Reforms in Europe: Effects on Administrative Performance and Democratic Participation, https://www.uni-potsdam.de/fileadmin01/projects/ls-kuhlmann/Starseite/Neuigkeiten/Territorial_reforms_in_Europe_effects_on_administrative_performance_and_democratic_participation.pdf
2. Territorial reforms in Europe: Does size matter? Territorial Reforms in Europe – TOOLKIT, https://rm.coe.int/territorial-reforms-in-europe-does-size-matter-territorial-amalgamatio/168076cf16
3. Local Government in the Nordic and Baltic Countries, http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2016/09/SKL20International20HELA20160426.pdf
4. Territorial Consolidation Reforms in Europe, https://www.researchgate.net/publication/236135200_TERRITORIAL_CONSOLIDATION_REFORMS_IN_EUROPE
5. Territorial Reforms in Europe: Effects on Administrative Performance and Democratic Participation, https://www.uni-potsdam.de/fileadmin01/projects/ls-kuhlmann/Starseite/Neuigkeiten/Territorial_reforms_in_Europe_effects_on_ administrative_performance_ and_ democratic_participation.pdf
6. Municipal amalgamation. Theory, Methodology and International Experiences. A Desk Study for the Tuselog Programme, http://projects.sklinternational.se/tuselog/files/2013/03/Municipal-consolidation_FINAL_LAYOUT.pdf
7. Territorial Consolidation Reforms in Europe, https://www.researchgate.net/publication/236135200_TERRITORIAL_CONSOLIDATION_REFORMS_IN_EUROPE
8. Territorial reforms in Europe: Does size matter? Territorial Reforms in Europe – TOOLKIT, https://rm.coe.int/territorial-reforms-in-europe-does-size-matter-territorial-amalgamatio/168076cf16
9. Ministry voices proposals for administrative territorial reform, https://eng.lsm.lv/article/politics/politics/ministry-voices-proposals-for-administrative-territorial-reform.a147361/
10. Administrative Territorial Structure and Reforms in Latvia, https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/Administrative%20territorial%20structure%20and%20reforms%20in%20Latvia%20by%20Aivars%20Draudins%2C%20Latvia.pdf
11. Territorial reforms in Europe: Does size matter? Territorial Reforms in Europe – TOOLKIT, https://rm.coe.int/territorial-reforms-in-europe-does-size-matter-territorial-amalgamatio/168076cf16
12. Territorial Consolidation Reforms in Europe, https://www.researchgate.net/publication/236135200_TERRITORIAL_ CONSOLIDATION_REFORMS_IN_EUROPE
13. Municipal amalgamation. Theory, Methodology and International Experiences. A Desk Study for the Tuselog Programme, http://projects.sklinternational.se/tuselog/files/2013/03/Municipal-consolidation_FINAL_LAYOUT.pdf
14. Study on the Functional Areas in Albania, https://shtetiweb.org/wp-content/uploads/2014/04/document.pdf
15. Local Public Finances and Municipal Reform in Finland, https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5jz2qt0zj024-en.pdf?expires=1560447372&id=id&accname=guest&checksum=1F45C403743212F308B15DF9A89367C4
16. Territorial reforms in Europe: Does size matter? Territorial Reforms in Europe – TOOLKIT, https://rm.coe.int/territorial-reforms-in-europe-does-size-matter-territorial-amalgamatio/168076cf16
17. Recommendation Rec(2004)12 of the Committee of Ministers to member states on the processes of reform of boundaries and/or structure of local and regional authorities, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805dbeda

РОЛЬ ПЕРСПЕКТИВНИХ ПЛАНІВ У ФОРМУВАННІ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ

Термін *перспективний план формування територій громад* був уведений *Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»*. Закон це поняття чітко не визначає, натомість містить загальний порядок розроблення і затвердження перспективних планів.

У ч. 1 ст. 11 Закону зазначається, що перспективний план формування територій громад АР Крим, області розробляється Радою міністрів АРК, обласною державною адміністрацією згідно з Методикою формування спроможних територіальних громад і охоплює всю територію АР Крим, області. А ч. 3 цієї ж статті передбачає, що перспективний план схвалюється Верховною Радою АРК, обласною радою та затверджується Кабінетом Міністрів України.[1]

Таким чином, до процесу формування перспективних планів залучені декілька суб'єктів владних повноважень. Насамперед, це ОДА і Рада міністрів АРК, які ці плани розробляють. Далі – обласні ради та Верховна Рада АРК, які перспективні плани схвалюють. І врешті – це Кабінет Міністрів, який ці плани остаточно затверджує.

Методика формування спроможних територіальних громад більш детально визначає порядок розроблення та схвалення перспективних планів. Вона відводить їм значну роль у процесі об'єднання громад, оскільки цей документ має визначати їх оптимальні конфігурації, які отримають нові повноваження, ресурси та державну підтримку.[2] Методика містить певний набір вимог, згідно з якими Рада міністрів АРК, обласні державні адміністрації за участі громад, експертів та представників громадянського суспільства мають розробляти перспективні плани.

Важливо також, що у 2014 році *Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин»*[3] була введена норма, яка тісно пов'язувала ОТГ із перспективними планами. Згідно з нею, новостворена громада могла вийти на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом за умови її відповідності перспективному плану. Тим самим, з одного боку, був створений стимул, аби громади у процесі об'єднання орієнтувалися на перспективний план; з іншого боку, це був своєрідний запобіжник від імовірних відхилень від перспективних планів.

У 2015 році до Бюджетного кодексу України було введене поняття бюджети об'єднаних територіальних громад, яке також містило чітку прив'язку до ПП. Зокрема, цей термін навіть визначався як бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад.[4] Тобто, щодо ОТГ, утворених не за перспективним планом, цей термін навіть не міг застосовуватися.

Проте в грудні 2016 року законодавство вкотре змінилося. Згідно з прикінцевими положеннями, якими вносилися чергові зміни до Бюджетного кодексу та Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Кабінет Міністрів був уповноважений (1) визначити перелік спроможних об'єднаних територіальних громад, у яких перші вибори відбулись у 2016 році; (2) внести зміни до затверджених перспективних планів, включивши до них ОТГ, у яких перші вибори відбулись у 2016 році.[5]

Ця норма дозволила Кабінету Міністрів обійти передбачену в цьому ж Законі процедуру розроблення та затвердження перспективних планів, за якою зміни до ПП можуть вноситися лише за умови його схвалення обласною радою. Причиною для введення цієї норми в законодавство було часте затягування обласними радами процесу схвалення перспективних планів, що не дозволяло новоствореним ОТГ вчасно вийти на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, а відтак негативно позначалося на їх спроможності.

У 2017 році в Бюджетному кодексі уточнюється термін бюджети об'єднаних територіальних громад, у результаті чого вони поділяються на дві категорії: (1) бюджети ОТГ, утворені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад; (2) бюджети ОТГ, визнаних Кабінетом Міністрів спроможними в порядку, встановленому законом.[6]

Цим же Законом із Бюджетного кодексу була вилучена прив'язка ОТГ до перспективного плану. Тобто, в частинах Кодексу, які регулюють питання субвенцій, міжбюджетних відносин, передачі районними радами бюджетних установ у власність ОТГ, положення щодо об'єднаних територіальних громад, які створюються згідно із законом та перспективним планом, були виключені.

У підсумку саме ці нововведення нівелювали роль перспективних планів у визначенні спроможності громад, остаточно перетворивши їх на документи, дотримання яких більше не мало для нових ОТГ особливого значення.

БАЧЕННЯ РОЛІ ПЕРСПЕКТИВНИХ ПЛАНІВ У ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ГРОМАД ПРЕДСТАВНИКАМИ УРЯДУ ТА ПРОФІЛЬНИМИ ЕКСПЕРТАМИ

Оскільки закон не дає чіткого визначення *перспективних планів,* доцільно звернути увагу на те, як представники уряду та профільні експерти бачать й оцінюють їхню роль у процесі формування спроможних громад.

«Перспективні плани задають рамку для утворення спроможних громад, які зможуть самостійно вирішувати повсякденні проблеми, що хвилюють їхніх мешканців», - так бачив функцію перспективних планів Прем'єр-міністр України **Володимир Гройсман.**[7]

Перший заступник Міністра регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України **В'ячеслав Негода,** говорячи про перспективні плани, визначає їх як такі, що ***«...необхідні, бо ґрунтуються на чітких економічних, територіальних, демографічних та інших розрахунках, а не політичних інтересах. Вони пропонують формат об'єднання, в якому громади є найбільш спроможними та ефективними, здатними розвиватися. Але перспективний план – не догма. Не треба боятися, що його треба буде змінювати, якщо в ході добровільного об'єднання конфігурації громад відрізнятимуться. Плани змінюються, коригуються, і це нормально».***[8]

З погляду генерального директора Директорату з питань розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою Мінрегіону **Сергія Шаршова,** ***«перспективний план – це лише бачення, причому спільне, як Кабміну, так і регіонів. Цей план є спробою знайти найефективнішу – насамперед з економічної точки зору – конфігурацію громади».***[9]

На думку директора з науки та розвитку Інституту громадянського суспільства **Анатолія Ткачука,** ***«процес добровільного об'єднання відбувається не заради об'єднання, а заради переходу новоутвореної одиниці на нову якість. Саме для такого логічного та зручного об'єднання і створено «перспективні плани формування об'єднаних громад» – документ, який визначає комбінації об'єднання, при якому нове утворення матиме перехід на нову якість і отримає підтримку держави. За інших умов, об'єднання втрачає сенс, витрати на процес не принесуть публічної вигоди».***[10]

Отже, від початку реформи перспективним планам відводилася суттєва роль у визначені конфігурації спроможних об'єднаних територіальних громад. Але з часом вона суттєво змінилася. Поступове виключення із Бюджетного кодексу прив'язки ОТГ до перспективних планів свідчить про нівелювання ролі ПП у процесі укрупнення громад та визнання їх спроможності. Основною причиною стало те, що громади активно об'єднувалися не в тих конфігураціях, які пропонували Методика та перспективні плани, а на власний розсуд, користуючись принципом добровільності.

Заразом такий підхід хоч і сприяв збільшенню кількості ОТГ, проте точно не наростив їх спроможності. Із цього приводу перший заступник Міністра регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України **В'ячеслав Негода** зазначав: ***«Багато тих громад, які формувалися раніше без дотримання перспективних планів, сьогодні здійснюють приєднання до себе нових рад, як це раніше і передбачалося. Є і ті, хто об'єднався, але до спроможності там ще далеко. Причина знову ж таки у тому, що не дослухалися і формувалися без урахування бачення перспективного плану. Це помилковий шлях. Ті, хто його пройшов, вже у цьому переконалися».***[11]

АКТУАЛЬНІ ТРЕНДИ

Останнім часом на порядку денному децентралізації все більше лунає теза про необхідність посилити роль перспективних планів. На початку 2019 року Уряд анонсував новий етап реформи на період 2019-2021 років.[12] Згідно із затвердженим КМУ планом заходів, до 1 травня 2019 року було заплановано розробити та внести зміни до перспективних планів формування територій громад областей, передбачивши охоплення ними 100% територій з урахуванням міст обласного значення, Методики формування спроможних територіальних громад, та внести в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів проєкти відповідних актів. Проте станом на серпень 2019 року ця робота завершена не була. І в багатьох областях перспективні плани все ще не були всеохопними.[13]

Водночас була розпочата розробка проєктів адміністративно-територіального устрою (АТУ) областей на базовому (громади) і субрегіональному (райони) рівнях. Критерії, за якими напрацьовувалися відповідні мапи, були викладені у методичних рекомендаціях,[14] які, своєю чергою, були повністю зосереджені на субрегіональному рівні управління та жодним чином не стосувалися рівня громад.

За результатами цієї роботи були розроблені та оприлюднені проєкти АТУ для всіх областей. Причому важливо, що чимало з них містять оцінку спроможності існуючих і проєктних громад (висока, середня, низька) та відображають перспективу «дооб'єднання» малоспроможних ОТГ. Однак знову-таки не зрозуміло, за якими критеріями і показниками ця оцінка здійснена. Жодної інформації про це оприлюднені проєкти АТУ не містять, а методичні рекомендації, що застосовувалися при формуванні мап, стосуються лише районного рівня управління.

ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ПЕРСПЕКТИВНИХ ПЛАНІВ У РЕГІОНАХ: ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ

Аналіз даних моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, а також інших матеріалів із відкритих джерел, дозволяє визначити низку тенденцій щодо розробки й ухвалення перспективних планів.

Тенденція 1: Принцип добровільності та прагнення тримати швидкий темп реформи в підсумку нівелювали роль перспективних планів як дороговказу об'єднання. Перші редакції ПП були розроблені облдержадміністраціями відповідно до Методики формування спроможних громад. Однак на практиці чимало громад ігнорували запропоновані у ПП конфігурації та об'єднувалися на власний розсуд, слідуючи принципу добровільності.

Це створювало проблеми для подальшого просування реформи, оскільки, згідно з тогочасним законодавством, новостворені ОТГ могли вийти на прямі відносини з Державним бюджетом лише за умови відповідності ПП. Тому в «ручному режимі» до планів почали вносити громади, які виходили на перші вибори.

Поступово функція перспективних планів почала зводитися не до визначення обґрунтованих та прорахованих конфігурацій громад, а до фіксації об'єднання постфактум, про що свідчить неодноразова зміна редакцій ПП (див. рис. 1). Іншими словами, не об'єднання громад здійснювалося згідно з перспективними планами, а самі плани почали «підганятися» під уже сформовані громади. До прикладу, в Херсонській області лише одна ОТГ була створена за прописаною у перспективному плані конфігурацією, а інші 40 громад були внесені до плану постфактум.[15]

Рис. 1. Кількість редакцій перспективних планів

Тенденція 2. Перспективні плани не охоплюють 100% території України та окремих областей. За даними Мінрегіону, станом на серпень 2019 року перспективні плани охоплювали 87,6% території України (без урахування тимчасово окупованих АР Крим та частини Донецької і Луганської областей).[16] Найпроблемнішими областями в цьому сенсі є Одеська, Вінницька, Черкаська і Київська, де в перспективних планах найбільше «білих плям». До того ж одна область – Закарпатська – взагалі не має перспективного плану і за п'ять років реформи так його і не розробила.

Тенденція 3. Чверть ОТГ об'єдналися не навколо визначених Мінрегіоном потенційних адмінцентрів. Методика формування спроможних територіальних громад визначає потенційний адміністративний центр ОТГ як населений пункт (село, селище, місто), який, як правило, розташований найближче до географічного центру території спроможної територіальної громади та має найбільш розвинуту інфраструктуру. Обласні державні адміністрації, розробляючи перші редакції ПП, враховували положення Методики щодо потенційних адміністративних центрів. Причому Мінрегіон запропонував своє бачення таких адмінцентрів у вигляді переліку.[17]

Проте перелік має рекомендаційний характер, і принцип добровільності дозволяє громадам самостійно визначати адмінцентр майбутньої ОТГ. Користуючись ним, громади не завжди враховували рекомендації та розрахунки Міністерства. Станом на травень 2019 року, адмінцентри чверті ОТГ (225) не відповідали рекомендаціям Мінрегіону (див. рис. 1). Іншими словами, вони не були достатньо перспективними з точки зору географічного розташування та розвинутості інфраструктури.

Тенденція 4. Домінування принципу добровільності в процесі об'єднання громад призвело до утворення значної кількості малих ОТГ із низьким рівнем спроможності. Аналіз досвіду об'єднання громад у європейських країнах показав, що кількість населення є базовим критерієм, за яким проводилося укрупнення муніципалітетів. За логікою реформ у країнах Європи, великий за населенням муніципалітет потенційно є більш спроможним, оскільки, по-перше, саме собою населення є важливим ресурсом; а по-друге, кількість жителів впливає на фінансову автономію громад.

Проте в Україні цей критерій в об'єднання не закладався. І станом на серпень 2019 року, **29 із 936 ОТГ** мали населення менше **2 тис. осіб;** ще **314 ОТГ – від 2 до 5 тис. осіб,** що разом складає більше третини об'єднаних громад.

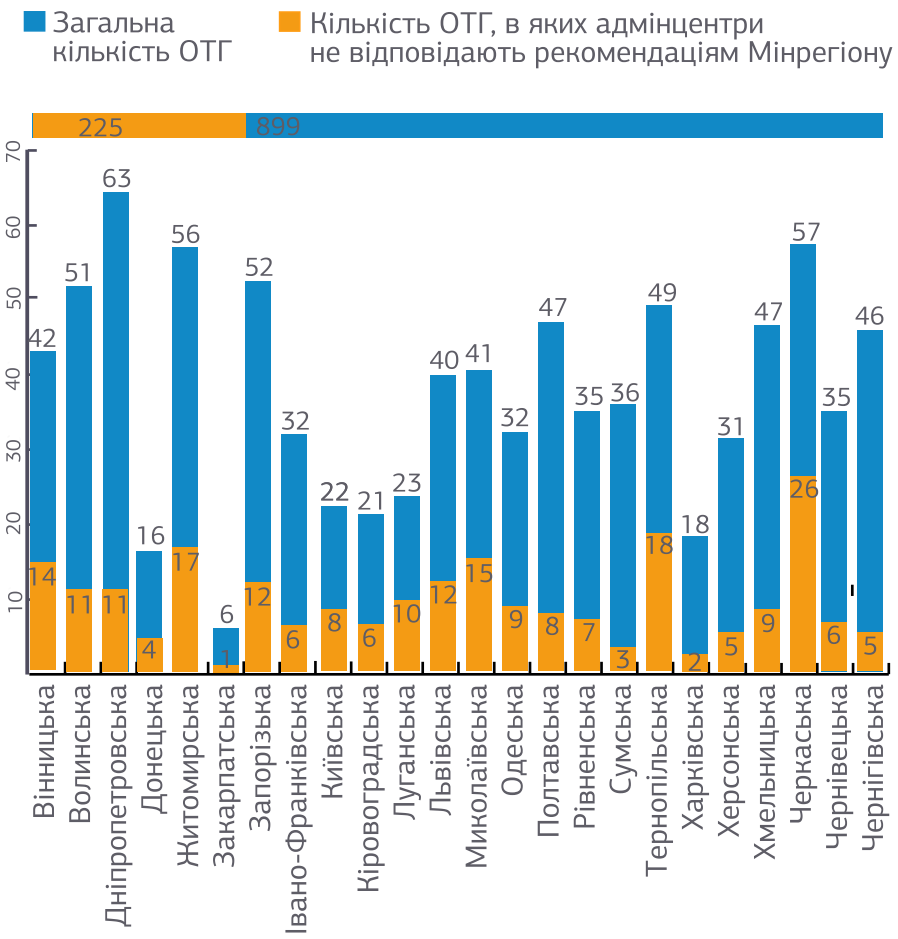

Рис. 2. Кількість ОТГ, в яких адмінцентри не відповідали рекомендаціям Мінрегіону

Як свідчать дані моніторингів, які проводяться експертами Групи фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Мінрегіоні, невеликі за територією та чисельністю населення ОТГ здебільшого мають низьку фінансову спроможність. Також такі громади не мають достатнього трудового потенціалу для свого розвитку та якісного управління. Виняток становлять окремі громади, на територіях яких розміщені бюджетоутворюючі підприємства та потужні підприємства реального сектору економіки.[18]

У цьому зв'язку експерти наголошують, що одним із оптимальних варіантів подальшого розвитку для громад із низькими показниками фінансової спроможності та демографії є їх приєднання до інших територіальних громад та створення більших за площею і чисельністю ОТГ. Навіть за умови відсутності у такої ОТГ чітких економічних перспектив для розвитку, таке об'єднання дозволить оптимізувати територіальну структуру місцевих рад, підвищити ефективність управління територією, покращити інвестиційну привабливість (за рахунок більшої території та більшої кількості трудових ресурсів) та підвищити рівень доцільності капіталовкладень у територію.[19]

Крім того, експерти звертають увагу на критерії, які можуть розглядатися, як такі, що сприяють формуванню спроможних громад:

- чисельність громади не повинна бути меншою, ніж 5-7 тис. осіб;
- питома вага базової дотації – не більше 30% від суми власних доходів;
- витрати на утримання управлінського апарату – не більше 20% від обсягу власних доходів громади (без урахування трансфертів).[20]

Водночас, як свідчать дані моніторингу за 2018 рік, із досліджених 665 ОТГ – 82 отримували базову дотацію у розмірі більш ніж 30% від суми власних доходів, 502 ОТГ витрачали більше 20% власних ресурсів на утримання апарату управління.

В окремих громадах останній показник був критично високим, як-от у Конятинській ОТГ Чернівецької області, яка витрачала 76% власних ресурсів на утримання апарату управління, або ж у Воле-Баранецькій ОТГ Львівської області – аж 85,9%.[21] Результати аналогічного дослідження за перше півріччя 2019 року, яке було проведене вже у 806 громадах, загалом підтвердили виявлені раніше тренди.[22]

Тенденція 5. «Облога» міст об'єднаними територіальними громадами. В Україні 187 населених пунктів мають статус міст обласного/республіканського значення. За даними Мінрегіону, станом на 10 серпня 2019 року, лише до 34 таких міст приєдналися суміжні громади (ще в 6 випадках був розпочатий процес приєднання), 77 міст – включені до ПП, 38 – планами не охоплені.[23] Водночас 77 міст обласного значення сьогодні з усіх боків вже оточені ОТГ, що не дозволяє їм збільшувати власні території.[24]

Тенденція 6. Політизація процесу розробки та схвалення перспективних планів на регіональному рівні. Передбачена законодавством участь у розробці перспективних планів обласних державних адміністрацій, і особливо, обласних рад, суттєво політизувала процес визначення конфігурацій ОТГ. Часто депутати обласних рад та окремі посадові особи ОДА намагалися чинити вплив на визначення моделей майбутніх громад або ж узагалі блокували процес схвалення планів.

У Закарпатській області перспективний план взагалі відсутній через принципову позицію колишнього голови ОДА Геннадія Москаля. Основні аргументи, якими він обґрунтовував свою позицію: (1) закарпатські села неспроможні виконувати делеговані повноваження та є глибоко дотаційними;[25] (2) загроза феодалізації області (впливаючи на визначення конфігурацій ОТГ, депутати всіх рівнів створюють для себе новий виборчий округ);[26] (3) об'єднання громад у місцях компактного проживання етнічних меншин є підґрунтям для сепаратизму.[27]

Політизація питання розробки ПП спостерігається не лише в Закарпатті. У Херсонській області депутати обласної ради в 2016 році намагалися внести до порядку денного сесії проєкт рішення щодо скасування схваленого роком раніше перспективного плану.[28]

> ***«Під час розробки Перспективного плану на Херсонщині порушені основні принципи об'єднання – добровільність та територіальна доцільність. Наприклад, у Генічеському районі, що межує з тимчасово окупованим Кримом, на основі понад п'ятдесяти населених пунктів планується створити одну громаду, що, безумовно, призведе до знищення поселенської мережі»,*** – аргументував позицію щодо перспективного плану ініціатор його скасування, голова Херсонської обласної парторганізації ВО «Батьківщина» **Юрій Одарченко.**[29]

Депутати Одеської обласної ради принципово вносять до перспективного плану лише ті ОТГ, які погодилися на об'єднання. Тому сам план складається лише з тих громад, які виходять на перші вибори.[30] Показовою є позиція обласної ради щодо проведення адміністративно-територіальної реформи у південних районах – т. зв. Буджаку. Своїм рішенням депутати облради звернулися до Прем'єр-міністра України щодо збереження Болградського району Одеської області як самостійної адміністративно-територіальної одиниці.[31] Депутати обґрунтовували свою позицію тим, що реформа ніби утискає права етнічних меншин Бессарабії.

У Полтавській області політизація процесу ухвалення перспективного плану спровокувала низку конфліктних ситуацій. Представники громад протестували проти прийняття плану, оскільки обласна рада проголосувала не за той проєкт ПП, який виносився на обговорення у громадах.[32]

> У Чернівецькій області проєкт оновленого перспективного плану, що був винесений на голосування депутатів у 2018 році, не був попередньо обговорений та оприлюднений. Заступник голови ОДА Василь Гостюк так коментував ситуацію з ухваленням ПП: ***«...остаточний проєкт перспективного плану не був оприлюднений, він навіть на сесії не був озвучений. І я як депутат не почув того, за що вони пропонували проголосувати. Один проєкт був поданий, потім два рази змінений. Під час розгляду його навіть не обговорювали, не озвучили, які громади, в якому форматі, лише кількість назвали і все».***[33]

Ще раніше, у 2017 році, зміни до проєкту перспективного плану Чернівецької області в частині складу потенційних ОТГ вносилися депутатами «з голосу». Представники громад оскаржували ці зміни в судовому порядку.[34]

З метою зниження рівня політизації процесу розробки перспективних планів, народні депутати внесли на розгляд Верховної Ради проєкт закону, який усуває обласні державні адміністрації та обласні ради від процесу розробки та схвалення ПП.[35] Щоправда, він так і не був проголосований Верховною Радою VIII скликання.

«…Модель створення перспективних планів за участі обласних державних адміністрацій та обласних рад виконала свою важливу функцію і вичерпала себе. Завершувати цей процес має уряд за узгодженням із парламентом. Громади надалі не можуть бути залежними від неспроможності, небажання, політичних чи ще якихось інтересів обласної влади. Ні у них, ні у нас на це вже немає часу. Сподіваюсь, парламент нас у цьому підтримає», - зазначав перший заступник Міністра регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ **В'ячеслав Негода.**[36]

Тенденція 7. Значна кількість ОТГ не відповідає чинним редакціям ПП. Станом на лютий 2019 року, 269 територіальних громад, які об'єдналися, були відсутні у перспективних планах узагалі. Ще 185 територіальних громад, які увійшли до складу ОТГ, визначені перспективними планами як частина інших об'єднаних громад.[37]

Варто відзначити, що на момент підготовки цього аналітичного звіту тривала робота з напрацювання нових редакцій ПП без «білих плям», так само, як лише були оприлюденні моделі районного поділу областей. Однак через те, що Методика формування спроможних територіальних громад не змінювалася, а якісь альтернативні методичні рекомендації запропоновані не були, існує ризик, що в підсумку нові перспективні плани не вирішуватимуть завдання створення спроможних громад.

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 №157-VIII, http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19
2. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 №214, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF
3. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 №79-VIII, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19/ed20141228
4. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України: Закон України від 10.02.2015 №176-VIII, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/176-19/ed20150210
5. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Закон України від 20.12.2016 №1789-VIII, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1789-19#n123
6. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Закон України від 07.12.2017 №2233-VIII https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2233-19#n7
7. https://www.facebook.com/volodymyrgroysman/posts/273465979488990
8. Об'єднання громад може і має відбуватися швидше. Обласна влада сприятиме цьому, якщо прийме перспективні плани, – В'ячеслав Негода, https://decentralization.gov.ua/news/9076
9. Мені не треба 60 млн грн. Вони нічого не вирішать…». Що відкрили чергові дебати від DESPRO?, https://decentralization.gov.ua/news/8752
10. Децентралізація запитання-відповіді, https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2016/05/BroshuraZbirnikQuestion_02-PRN.pdf
11. Щоб бути спроможними – краще об'єднуватися за перспективним планом. Добровільності процесу це не заперечує, - В'ячеслав Негода, http://old.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?artid=250569872&cat_id=244276429
12. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019—2021 роки: розпорядження КМУ від 23.01.2019 №77-р, https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-z-realizaciyi-novogo-etapu-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-na-20192021-roki
13. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування (станом на 10 серпня 2019), https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/443/10.08.2019.pdf
14. Методичні рекомендації щодо критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня, http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/administratyvno/metodichni-rekomendatsiyi-shhodo-kriteriyiv-formuvannya-administrativno-teritorialnih-odinits-subregionalnogo-rayonnogo-rivnya/
15. Про впровадження реформи децентралізації на території Нововоронцовського району, http://khoda.gov.ua/pro-vprovadzhennja-reformi-decentral%D1%96zac%D1%96%D1%97--%C2%A0na-teritor%D1%96%D1%97-novovoroncovskogo-rajonu
16. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування (станом на 10 серпня 2019), https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/443/10.08.2019.pdf
17. Перелік рекомендаційних перспективних адміністративних центрів спроможних територіальних громад, визначених відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 2014, https://decentralization.gov.ua/pics/upload/599-a92028df5a70f0e1bfda48ff97ce479b.pdf
18. У великих громад більше можливостей: експерти проаналізували бюджети 665 ОТГ за 2018 рік, https://decentralization.gov.ua/news/10649
19. Експерти проаналізували бюджети 806 ОТГ за І півріччя 2019 року, https://decentralization.gov.ua/news/11434; У великих громад більше можливостей: експерти проаналізували бюджети 665 ОТГ за 2018 рік, https://decentralization.gov.ua/news/10649;
20. Експерти проаналізували бюджети об'єднаних громад кожної області за 2018 рік, https://decentralization.gov.ua/news/10674
21. Експерти проаналізували бюджети об'єднаних громад кожної області за 2018 рік, https://decentralization.gov.ua/news/10674
22. Експерти проаналізували бюджети 806 ОТГ за І півріччя 2019 року, https://decentralization.gov.ua/news/11434
23. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/402/10.05.2019.pdf
24. Децентралізація: 5 законів лютого (+інфографіка, https://decentralization.gov.ua/news/10524
25. Москаль і "псевдореформатори". Біла пляма на карті децентралізації, https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2410935-moskal-i-psevdoreformatori-bila-plama-na-karti-decentralizacii.html
26. Без нових ОТГ і з вірою в децентралізацію: Чи "зламають" закарпатці Москаля у 2019-му, https://zak.depo.ua/ukr/zak/ bez-novih-otg-ale-z-viroyu-v-decentralizaciyu-chi-zlamayut-zakarpatci-moskalya-u-2019-mu-20181218888224
27. Геннадій Москаль заявив, що децентралізація створила механізми для відокремлення Закарпаття, https://zik.ua/news/2019/05/10/gennadiy_moskal_zayavyv_shcho_detsentralizatsiya_stvoryla_mehanizmy_dlya_1569033
28. Геннадій Зубко: Херсонські політики гальмують процеси децентралізації, http://old.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/ article?art_id=249275490&cat_id=249891105
29. Херсонська «Батьківщина» вимагає скасувати ПП об'єднання громад, https://ba.org.ua/region-news/ xersonska-batkivshhina-vimagaye-skasuvati-perspektivnij-plan-obyednannya-gromad/
30. Одеська обласна рада внесла до перспективного плану дві ОТГ, https://donors.decentralization.gov.ua/advice/7924
31. Про звернення депутатів Одеської обласної ради до Прем'єр-міністра України щодо збереження Болградського району Одеської області як самостійної адміністративно-територіальної одиниці, http://oblrada.odessa.gov.ua/wp-content/uploads/ 333-VII.pdf
32. Олександр Біленький офіційно отримав вимоги депутатів та громад, https://poltava.to/news/50867/
33. Чернівецька облрада схвалила скандальні зміни до перспективного плану ОТГ. Гостюк каже, що ухвалений план ОТГ Буковини буде скасований через суд, https://www.bukinfo.com.ua/show/news?lid=104490
34. Суд скасував рішення Чернівецької облради щодо перспективного плану формування Сокирянської ОТГ, https://molbuk.ua/chernovtsy_news/142566-sud-skasuvav-rishennya-cherniveckoyi-oblrady-schodo-formuvannya-sokyryanskoyi-otg.html
35. Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад (щодо перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей)»: проєкт Закону України №9441, http://w1.c1.rada.gov.ua/ pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65270
36. В'ячеслав Негода: До нового адміністративно-територіального устрою країни 600 днів, що за цей час треба зробити?, http://mikolaivka-rda.odessa.gov.ua/mikolaivka-novini/v-yacheslav-negoda-do-novogo-adm-n-strativno-teritor-al-nogo-ustroyu-kra-ni-600-dn-v-wo-za-cej-chas-treba-zrobiti/
37. Поки актуальний принцип добровільності у створенні об'єднаних громад - ним варто скористатися, https://decentralization.gov.ua/ news/10644

ОБ'ЄДНАННЯ ГРОМАД ТА ПЕРСПЕКТИВНІ ПЛАНИ В ОЦІНКАХ РЕГІОНАЛЬНИХ ЕКСПЕРТІВ

Упродовж квітня – травня 2019 року Асоціація сприяння самоорганізації населення провела експертне опитування представників центрів розвитку місцевого самоврядування (ЦРМС) та профільних управлінь обласних державних адміністрацій (ОДА), які відповідали за розробку перспективних планів. Метою опитування було зібрати думки та оцінки щодо досліджуваних питань від фахівців, які є безпосередніми учасниками процесу об'єднання громад у регіонах.

Загалом опитано **28 експертів із 18 областей України,** серед яких **11** – представники ЦРМС та **17** – представники ОДА. Усі опитані представники ОДА зазначили, що вони брали участь у розробці чи корегуванні перспективних планів. Водночас серед опитаних представників ЦРМС майже половина безпосередньої участі не брали.

Найбільш розповсюдженою формою участі опитаних експертів у процесі було членство у складі робочих груп із розробки ПП та робота з територіальними громадами (вивчення думки мешканців щодо їх бачення конфігурації об'єднаних громад; проведення консультацій із заінтересованими сторонами тощо). Крім того, були зазначені такі форми участі як аналіз спроможності громад; обговорення можливостей зміни формату неспроможних громад відповідно до Методики; опрацювання пропозицій і рішень місцевих рад; допомога у представленні перспективного плану, підготовка проєктів рішень обласної ради щодо схвалення перспективного плану чи змін до нього.

ЧИ БРАЛИ ВИ ЯКИМ-НЕБУДЬ ЧИНОМ УЧАСТЬ У РОЗРОБЦІ АБО ПОДАЛЬШОМУ КОРЕГУВАННІ ПЕРСПЕКТИВНОГО ПЛАНУ ФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІЙ ГРОМАД ВАШОЇ ОБЛАСТІ?

(КІЛЬКІСТЬ ЕКСПЕРТІВ)

Рис. 3. Залученність експертів до розробки/корегування перспективних планів

Загалом, на думку експертів, *більшість ОТГ в Україні сьогодні спроможні надавати якісні послуги.* Проте враховуючи, що лише один респондент зазначив, що *якісні послуги можуть надавати всі ОТГ,* це свідчить про все-таки вельми критичну оцінку спроможності деяких громад. Заразом 5 респондентів вважають, що кількість спроможних і неспроможних ОТГ є приблизно рівною, ще 3 – що більшість громад не спроможні надавати якісні послуги, і лише окремі – що спроможні.

Таблиця 1. Оцінка спроможності ОТГ надавати якісні послуги

Як би Ви в цілому оцінили спроможність вже утворених в Україні об'єднаних територіальних громад забезпечувати надання якісних послуг населенню?	Кількість експертів
Всі утворені в Україні ОТГ є спроможними надавати якісні послуги	1
Більшість ОТГ є спроможними надавати якісні послуги, проте окремі все ще не спроможні	18
Кількість спроможних і неспроможних ОТГ є приблизно рівною	5
Більшість ОТГ України наразі не спроможні надавати якісні послуги, і лише окремі громади – спроможні їх надавати	3
ОТГ поки що не спроможні надавати якісні послуги	0
Важко відповісти	1

Серед основних чинників, які визначають спроможність територіальної громади, експерти виділили такі:

- фінансові ресурси, включаючи розмір власних надходжень до бюджету, наявність зареєстрованого в громаді бізнесу та можливостей для його розвитку, залучення інвестицій; власні доходи на одну особу, рівень дотаційності, оптимальні витрати місцевого бюджету;
- людські ресурси – наявність кваліфікованих кадрів або можливість їх залучення;
- природні ресурси (земля, площа території, корисні копалини тощо);
- наявність необхідної інфраструктури (наявність необхідних приміщень, розвинена транспортна інфраструктура);
- наявність волі керівництва громади.
- висока активність жителів.

Три чверті опитаних експертів також зазначили, що більшість ОМС їх області були залучені до розробки конфігурацій майбутніх ОТГ та самого перспективного плану як члени робочих груп або ж надавали письмові пропозиції, брали участь в засіданнях круглих столів, виїзних нарадах, громадських обговореннях.

Таблиця 2. Оцінка залученості ОМС до розробки конфігурацій ОТГ та перспективних планів

Якою мірою органи місцевого самоврядування (ОМС) Вашої області були залучені до розробки конфігурацій майбутніх ОТГ та самого перспективного плану?	Кількість експертів
Були залучені представники переважної більшості ОМС, а також їх асоціації	21
Були залучені лише окремі представники ОМС, їх асоціацій	4
Представники ОМС та їх асоціацій у цьому взагалі не брали участі	0
Важко відповісти	3

Представники ЦРМС у процесі розробки та коригування перспективних планів так само були членами робочих груп. Крім того, вони обговорювали конфігурації майбутніх ОТГ із громадами та надавали свої пропозиції ОДА щодо коригування перспективного плану, проводили інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань децентралізації, надавали консультації населенню.

За оцінками опитаних експертів, на процес формування конфігурацій ОТГ та перспективних планів найбільший вплив мали обласна державна адміністрація – 4,4 бали (за п'ятибальною шкалою); органи місцевого самоврядування громад – 3,9 бали; обласна рада – 3,8 бали та центри розвитку місцевого самоврядування – 3,7 бали.

Інші суб'єкти, за оцінкою експертів, впливали менше: окремі депутати обласної ради – 3,3; окремі народні депутати – 3,1; районна державна адміністрація – 3,1; громадські організації, місцеві активісти – 2,7; політичні партії – 2,6; бізнес-структури – 2,6; районні ради – 2,5; окремі депутати районних рад – 2,5; міжнародні донори – 2,2; засоби масової інформації – 2,2.

Думки експертів щодо того, хто має розробляти перспективний план, аби він був складений найбільш якісно, розділилися. Майже половина вважає, що це має бути ОДА, третина – Мінрегіон, ще 5 експертів мають альтернативні погляди.

Таблиця 3. Думки експертів щодо суб'єкта розробки перспективних планів

Який орган влади, на Вашу думку, має розробляти такий документ як перспективний план формування територій громад області, для того, аби він був складений найбільш якісно?	Кількість експертів
Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства	10
Обласна рада	0
Обласна державна адміністрація	13
Інше: Мінрегіон у співпраці з експертним середовищем Обласна державна адміністрація спільно з ЦРМС Спільно ОДА, ОМС та обговорення з мешканцями	5

Причому більшість експертів зійшлися на думці, що *затверджувати остаточну редакцію перспективного плану має Кабінет Міністрів України,* як це й відбувається нині. Водночас лише третина опитаних вважає доцільним, аби ПП перед цим схвалювався обласною радою.

Таблиця 4. Думки експертів щодо суб'єкта затвердження перспективних планів

Який орган влади, на Вашу думку, має затверджувати остаточну редакцію перспективного плану формування територій громад області?	Кількість експертів
Кабінет Міністрів України	22
Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства	6
Обласна рада	0
Обласна державна адміністрація	0

ЧИ ДОЦІЛЬНО, НА ВАШУ ДУМКУ, ЩОБИ ПРОЄКТ ПЕРСПЕКТИВНОГО ПЛАНУ СХВАЛЮВАВСЯ ОБЛАСНОЮ РАДОЮ ПЕРЕД ЗАТВЕРДЖЕННЯМ КАБІНЕТОМ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ?

Рис. 4. Ставлення до процедури схвалення ПП обласними радами

Окремим питанням у дослідженні увагу експертів звернули на те, що у Верховній Раді України зареєстрований законопроєкт (№ 9441), який передбачає, що перспективні плани мають розроблятися Мінрегіоном і затверджуватися Кабінетом Міністрів України. А обласні державні адміністрації та обласні ради не братимуть участі у цьому процесі. Думки експертів щодо такої перспективи також не є одностайними: 11 – підтримують та 10 – не підтримують цей законопроєкт, 7 експертів не змогли визначитися.

У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ ЗАРЕЄСТРОВАНИЙ ЗАКОНОПРОЄКТ (№ 9441), ЯКИЙ ПЕРЕДБАЧАЄ, ЩО ПЕРСПЕКТИВНІ ПЛАНИ МАЮТЬ РОЗРОБЛЯТИСЯ МІНРЕГІОНОМ І ЗАТВЕРДЖУВАТИСЯ КАБІНЕТОМ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ. А ОБЛАСНІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ ТА ОБЛАСНІ РАДИ НЕ БРАТИМУТЬ УЧАСТІ У ЦЬОМУ ПРОЦЕСІ. ЯК ВИ СТАВИТЕСЯ ДО ТАКОЇ ІДЕЇ?

Рис. 5. Ставлення до процедури схвалення ПП обласними радами

У цілому більшість експертів вважають, що *перспективний план є скоріше дієвим інструментом формування спроможних ОТГ.* Водночас вони відзначають фактор політичного впливу на фактичне об'єднання громад. Крім того, в деяких випадках обласні ради схвалюють перспективні плани вже за фактом сформованих громад, а утворені ОТГ часто не відповідають розрахункам.

Таблиця 5. Оцінка ролі ПП у формуванні спроможних громад

Чи став, на Вашу думку, перспективний план дієвим інструментом формування насправді спроможних ОТГ у Вашій області?	Кількість експертів
Безумовно, так	3
Скоріше так, ніж ні	17
Скоріше ні, ніж так	3
Безумовно, ні	2
Важко відповісти	3

На переконання опитаних експертів, чинна *Методика формування спроможних територіальних громад* скоріше забезпечує реальну спроможність ОТГ, ніж не забезпечує її. Крім того, більше половини респондентів зазначили, що критеріїв, визначених у чинному законодавстві та Методиці, достатньо для формування спроможних громад в Україні.

Ті ж експерти, що не погоджуються із такою думкою, виокремили такі *критерії, якими варто доповнити Методику:*

- фінансова спроможність щодо утримання об'єктів соціальної сфери, обов'язкова наявність всієї соціальної інфраструктури або гарантія укладання договорів співробітництва на користування інфраструктурою суміжних громад;
- наявність і кількість працюючих бюджетоутворюючих підприємств, зареєстрованих на території майбутньої ОТГ, кількість інфраструктурних об'єктів;
- кількість працівників;
- встановлена мінімальна кількість населення, площа ТГ;
- співвідношення доходів та видатків;
- власні доходи на одну особу;
- необхідно більше критеріїв для визначення потенційного адмінцентру ОТГ.

Таблиця 6. Оцінка Методики формування спроможних територіальних громад

Чи забезпечує, на Вашу думку, чинна Методика формування спроможних територіальних громад реальну спроможність ОТГ, які утворюються?	Кількість експертів
Безумовно, так	0
Скоріше так, ніж ні	20
Скоріше ні, ніж так	3
Безумовно, ні	3
Важко відповісти	2

Таблиця 7. Оцінка достатності критеріїв спроможності громад

Чи достатньо, на Ваш погляд, визначених у законодавстві та Методиці критеріїв для формування справді спроможних об’єднаних територіальних громад?	Кількість експертів
Наявних критеріїв достатньо	16
Наявних критеріїв недостатньо	10
Важко відповісти	2

Чимало громад в Україні **не стали об'єднуватися згідно з початковими варіантами перспективних планів.** Серед причин цього експерти називають:

- політичний фактор (небажання змінювати існуючий стан справ, втрачати посади та владу, втручання з боку окремих сільських, селищних, міських голів, посадовців районних і обласних органів влади, вплив бізнес-структур, депутатів різних рівнів);
- не враховані думки та пропозиції жителів щодо конфігурацій майбутніх ОТГ (у багатьох випадках мешканці керуються не стільки принципом економічної доцільності, скільки суб'єктивними факторами, як наприклад, взаємні симпатії, історичні особливості тощо);
- принцип добровільності об'єднання;
- небажання окремих громад об'єднуватися взагалі, недостатня поінформованість та розуміння цілей і переваг об'єднання.

Оцінюючи **чинні редакції перспективних планів** у своїх областях, тільки третина експертів зазначила, що плани складені якісно та повністю сприяють формуванню спроможних громад. Більше половини експертів відповіли, що план у їх області лише частково сприяє створенню спроможних громад та потребує внесення змін.

Таблиця 8. Оцінка якості підготовки перспективних планів

Як Ви загалом оцінюєте чинну редакцію перспективного плану Вашої області?	Кількість експертів
План складений якісно та повністю сприяє формуванню спроможних громад	10
План лише частково сприяє створенню спроможних громад і потребує внесення певних змін	16
План не сприяє, а навпаки, гальмує процес створення спроможних громад в області	2

Експерти пропонують такі дії, аби перспективні плани краще сприяли створенню спроможних громад:

- надавати статус фінансово спроможних ОТГ тільки тим громадам, які затверджені у перспетивному плані;
- усунути від процесу схвалення перспективних планів обласні ради;
- проводити більше обговорень ПП на базовому рівні, враховувати думку громад;
- враховувати історичні, географічні, соціально-економічні, природні, екологічні, етнічні та культурні особливості розвитку відповідних населених пунктів;
- неухильно дотримуватися Методики формування спроможних територіальних громад.

Втім, деякі експерти підкреслили, що завданням перспективних планів не є сприяння утворенню ОТГ. Вони мають тільки відображати позицію держави щодо можливих ОТГ, а також використовуватися для проведення обласними і районними державними адміністраціями консультативної та організаційної роботи з ОМС і населенням.

1. Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад (щодо перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей)»: проєкт Закону України №9441, http://w1.c1.rada.gov.ua/ pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65270
2. В'ячеслав Негода: До нового адміністративно-територіального устрою країни 600 днів, що за цей час треба зробити?, http://mikolaivka-rda.odessa.gov.ua/mikolaivka-novini/v-yacheslav-negoda-do-novogo-adm-n-strativno-teritor-al-nogo-ustroyu-kra-ni-600-dn-v-wo-za-cej-chas-treba-zrobiti/
3. Поки актуальний принцип добровільності у створенні об'єднаних громад - ним варто скористатися, https://decentralization.gov.ua/ news/10644

ОСОБЛИВОСТІ ЗАЛУЧЕННЯ ЗАІНТЕРЕСОВАНИХ СТОРІН ДО ФОРМУВАННЯ ПЕРСПЕКТИВНИХ ПЛАНІВ

Пункт 5 *Методики формування спроможних територіальних громад*[1] передбачає, що Рада міністрів АРК, облдержадміністрація розробляє проєкт ПП із залученням у разі потреби представників органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та громадськості відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Тобто, взаємодія і консультації із заінтересованими сторонами в цьому процесі передбачені, однак вони не є обов'язковими.

З метою забезпечення відкритості та прозорості роботи з розроблення проєкту ПП може утворюватися робоча група, до складу якої входять представники Ради міністрів АРК, облдержадміністрації, відповідних органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та громадськості (п. 10 Методики).

У рамках дослідження Асоціацією були направлені запити на інформацію до всіх 24 ОДА України з проханням надати копії розпоряджень про утворення таких робочих груп. Аналіз отриманих відповідей дозволив побачити, представники яких заінтересованих сторін були до них включені, а також яким було їх співвідношення.

Загалом, за підсумками подання запитів отримано інформацію про склад робочих груп **у 20 областях України.** Натомість, у 4 областях такі групи або відсутні, або інформація не була надана відповідною облдержадміністрацією.

Рис. 6. Кількісний склад робочих груп із розробки перспективних планів

Так, Донецька обласна військово-цивільна адміністрація на запит узагалі не відповіла. Закарпатська ОДА повідомила, що робоча група із розроблення проєкту ПП в області відсутня, проте утворена робоча група із впровадження заходів щодо добровільного об'єднання ТГ. Київська ОДА надала лише дані щодо координаційних нарад з питань децентралізації. Львівська облдержадміністрація відповіла відпискою, не надавши запитуваної інформації.

Аналіз отриманих даних засвідчив значні регіональні відмінності у підходах до формування та в персональному складі робочих груп із розробки перспективних планів. Так, найчисельніша робоча група була створена в Запорізькій області – 78 осіб, а найменша – у Луганській – 18 осіб. У більшості регіонів у середньому кількість членів робочих груп коливалася в межах 20-35 осіб. На цьому тлі виділяються Житомирська, Харківська і Херсонська області, де робочі групи нараховують більше 50 членів (див. рис. 6).

У ході аналізу члени робочих груп були умовно поділені на **5 категорій:**

1 категорія – **«депутати»** – охоплює народних депутатів України; депутатів обласних, районних, міських, селищних, сільських рад (включаючи керівників постійних комісій), які заразом не є посадовими особами місцевого самоврядування;

2 категорія – **«місцеве самоврядування»** – посадові особи ОМС, представники асоціацій ОМС та центрів розвитку місцевого самоврядування;

3 категорія – **«представники ОДА і РДА»**, їх структурних підрозділів;

4 категорія – **«громадськість»** – представники громадських об'єднань, профспілок, федерацій роботодавців, бізнесу, державних та комунальних підприємств, установ і організацій, ЗМІ, науковці, громадські експерти тощо.

5 категорія – **«інші державні органи»** – представники територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів.

Найбільша кількість представників **категорії «депутати»** у складі робочих груп зафіксована у Житомирській, Кіровоградській, Тернопільській та Херсонській областях – по 8 осіб у кожному регіоні. Найменша – у Волинській, Полтавській, Хмельницькій та Чернігівській областях – по 1 особі. У 5 областях – Луганській, Дніпропетровській, Одеській, Харківській та Чернівецькій – ця група взагалі не представлена.

Представників **категорії «місцеве самоврядування»** найбільше в робочій групі при Запорізькій ОДА – 28 осіб (щоправда, це насамперед голови районних рад), а найменше при Луганській – 1 особа. Зазвичай, ця категорія менш чисельна, ніж працівники ОДА і РДА, а Полтавська область – єдина, де представники групи «місцеве самоврядування» не включені до складу робочої групи взагалі.

Найчисельнішою категорією у складі робочих груп є **«представники обласних і районних державних адміністрацій».** У Запорізькій області вона включає аж 39 осіб, а найменшою є на Черкащині – 8 осіб. Є лише 2 регіони – Тернопільська і Рівненснька області, – де в складі робочих груп посадовці ОДА і РДА поступаються за кількістю представникам місцевого самоврядування.

Категорія «громадськість» найкраще представлена у складі робочої групи у Чернівецькій область – 9 осіб, найгірше – у Миколаївській, Одеській та Хмельницькій областях – по 1 особі відповідно. Заразом у чотирьох областях – Луганській, Сумській, Тернопільській та Чернігівській – представники цієї групи взагалі відсутні.

Представники **категорії «інші державні органи»** є в усіх робочих групах. Найбільше їх у Чернігівській (14 осіб) і Херсонській (13 осіб) областях; найменше – у Волинській та Миколаївській – по 1 особі.

Присутність у складі окремих робочих груп певних посадовців із цієї категорії викликає запитання. Не зрозуміло, яке відношення з погляду функцій і повноважень їх органи мають до розробки перспективних планів, та яким міг бути внесок цих осіб у їх розробку. Тим не менш, до складу робочих груп вони були включені.

Наприклад, це:

- заступник директора державного архіву;
- декілька керівників обласних управлінь Пенсійного фонду України;
- начальник управління захисту споживачів обласного управління Держпродспоживслужби;
- заступник прокурора області;
- начальник управління матеріального забезпечення та розвитку інфраструктури митниці.

Відповідно до п. 11 *Методики формування спроможних територіальних громад,* з метою врахування інтересів територіальних громад під час розроблення проєкту перспективного плану уповноважені Радою міністрів АРК, облдержадміністрацією посадові особи проводять консультації з уповноваженими представниками органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, а також суб'єктами господарювання та їх громадськими об'єднаннями, за результатами проведення яких оформляються протоколи.[2]

Асоціація звернулась із запитами на інформацію до всіх 24 ОДА України з проханням надати дані про кількість та формат проведених консультацій з представниками ОМС та їх асоціацій, а також із суб'єктами господарювання, їх громадськими об'єднаннями, які проводилися з метою врахування інтересів ТГ під час розроблення проєкту перспективного плану чи змін нього. Також запитувалися копії протоколів, які були оформлені за підсумками проведених консультацій.

СКЛАД ОБЛАСНИХ РОБОЧИХ ГРУП З РОЗРОБКИ ПЕРСПЕКТИВНИХ ПЛАНІВ

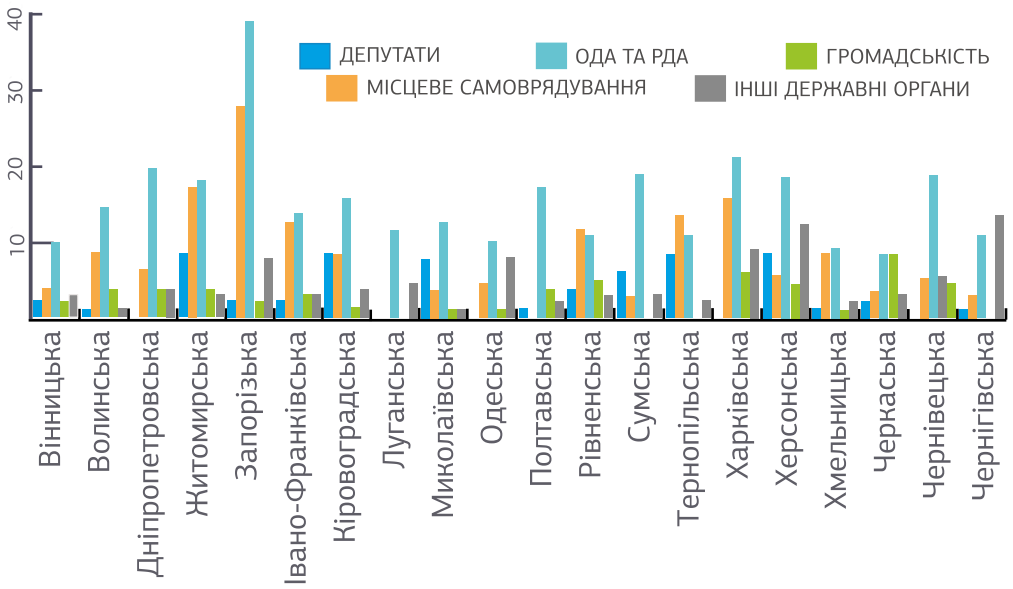

Рис. 7. Склад обласних робочих груп із розробки перспективних планів

За результатами опрацювання відповідей встановлено, що повноцінні протоколи консультацій надали лише Запорізька та Кіровоградська ОДА. Ще 7 облдержадміністрацій – Вінницька, Дніпропетровська, Житомирська, Одеська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька надали протоколи засідань робочих груп, однак чимало з них містять і певну інформацію про консультаційну роботу. Натомість, Київська ОДА надала лише окремі протоколи внутрішніх нарад із питань децентралізації.

Від 14 обласних державних адміністрацій копії протоколів не були отримані з різних причин. Так, Волинська ОДА відмовила в наданні протколів, посилаючись на те, що вони є службовими документами і не містять публічної інформації. Донецька ОДА, як уже зазначалося вище, взагалі не відповіла на запит, а Закарпатська Львівська і Миколаївська у своїх відповідях оминули питання протоколів.

Івано-Франківська ОДА запропонувала самостійно прибути і зробити скани документів, обгрунтовуючи це тим, протоколи зберігаються в паперовому вигляді й облдержадміністрація не володіє та не зобов'язана володіти запитуваною інформацією в електронному вигляді, та у зв'язку з великим об'ємом такої інформації переведення її в електронний вигляд потребує значних додаткових ресурсів.

Луганська і Полтавська облдержадміністрації поінформували про відутність у них протоколів, а відтак і про неможливість їх надання. А Рівненська, Сумська і Тернопільська ОДА перенаправили запити на районні державні адміністрації, які забезпечували проведення консультацій.

Харківська ОДА так само інформації не надала, повідомивши, що з вересня 2015 року засідання обласної робочої групи не проводились, а розробка пропозицій щодо внесення змін до перспективного плану здійснювалася районними (міськими) робочими групами.

Урешті, Чернігівська ОДА, надавши певні дані про засідання та робочі зустрічі, повідомила, що протоколи на них не велися.

Такі відповіді на запити дають підстави припустити, що в багатьох областях України консультації із заінтересованими сторонами під час розроблення проєктів перспективних планів чи змін до них не були організовані належним чином, а в процесі їх проведення часто не дотримувалась вимога Методики щодо оформлення результатів консультацій протоколами. Водночас чимало відповідей свідчать, що за цим напрямом дуже багато роботи виконують центри розвитку місцевого самоврядування, причому набагато більше, ніж самі місцеві державні адміністрації.

1. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова КМУ від 08.04.2015 №214, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF
2. Там само.

СУДОВА ПРАКТИКА ЩОДО ПЕРСПЕКТИВНИХ ПЛАНІВ ФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІЙ ГРОМАД

Аналіз судової практики здійснений за допомогою Єдиного державного реєстру судових рішень. Ключова фраза пошуку - *«перспективний план формування територій громад»*. Загалом проаналізовано 30 судових спорів за період із 5 лютого 2015 року по 30 квітня 2019 року.

КОЛИ І ДЕ ВИНИКАЛИ СУДОВІ СПОРИ?

Починаючи зі старту об'єднання територіальних громад, щороку виникали спори щодо перспективних планів. Найбільше їх зафіксовано у 2018 році – винесено 14 судових рішень.

Судові спори щодо перспективних планів виникали у більшості областей України. Найчастіше їх оскаржували у Чернівецькій, Житомирській та Полтавській областях. По декілька судових спорів було у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій, Івано-Франківській, Львівській, Миколаївській, Одеській, Рівненській, Сумській, Херсонській та Черкаській областях.

ХТО БУЛИ ПОЗИВАЧАМИ ТА ВІДПОВІДАЧАМИ?

Найчастіше позивачами виступали міські, селищні, сільські ради, депутати і місцеві голови; а також районні ради та їх окремі депутати. Відповідачами здебільшого були обласні ради, рідше обласні державні адміністрації або Кабінет Міністрів України.

ЯКІ ПРИЧИНИ ЗАЗНАЧАЛИ ПОЗИВАЧІ ПРИ ЗВЕРНЕННІ ДО СУДУ?

- Перевищення зони доступності адміністративних центрів у пропонованій конфігурації ОТГ відповідно до перспективного плану.
- Відсутність спільної межі між громадами, що мають об'єднатися відповідно до перспективного плану.
- Непроведення консультацій із сільською радою та її уповноваженими представниками з метою врахування інтересів територіальних громад під час розроблення проєкту перспективного плану.
- Внесення до плану надмірно великих громад (громада-район), об'єднання декількох районів в одну громаду.
- Порушення законодавства про доступ до публічної інформації, зокрема неоприлюднення тексту проєкту ПП, пропозицій до нього у 20 денний строк.
- Визнання протиправним та скасування розпорядження КМУ «Про визнання спроможними об'єднаних територіальних громад». На думку позивачів, таке рішення суперечить Конституції України та порушує виборчі права позивачів та право на місцевий референдум щодо врегульованого цим актом питання.

ЯК СУДИ ВИРІШУЮТЬ ЦЮ КАТЕГОРІЮ СПРАВ?

Більше 90% позовів цієї категорії справ не були задоволені у першій, апеляційній чи касаційній інстанції.

ПРИКЛАД 1

Міська рада проти того, щоби місто було центром великої ОТГ (громади-району)

Дубенська міська рада позивалася до Рівненської обласної ради. *Просила суд визнати протиправним та скасувати рішення облради «Про перспективний план формування територій громад Рівненської області» від 12.06.2015 №1468 в частині схвалення перспективного плану формування територій громад Рівненської області щодо утворення Дубенської територіальної громади.*

Внаслідок передбаченого планом об'єднання мала би бути створена ОТГ в межах цілого Дубенського району, яка би включала 105 населених пунктів із населенням близько 85 тис. осіб. Міська рада, яка відповідно до перспективного плану мала бути центром такої громади, не погоджуючись із цим, звернулася до суду.

Суд відмовив у задоволенні позовних вимог.[1]

Упродовж наступних років до перспективного плану були внесені зміни.

Відповідно до чинної редакції перспективного плану Рівненської області, у складі Дубенської ОТГ передбачене лише місто Дубно,[2] *тому до цього документу і далі є запитання. Адже об'єднана громада на те і є об'єднаною, що не може бути утвореною лише одним населеним пунктом.*

ПРИКЛАД №2

Позивачі проти об'єднання декількох районів в одну ОТГ

На Херсонщині був судовий позов у зв'язку з тим, що на сесії Херсонської обласної ради було прийняте рішення №1266 «Про затвердження перспективного плану формування територій громад Херсонської області». Позивачі вважали, що це рішення суперечить нормативно-правовим актам та прийняте з порушенням процедури ухвалення таких рішень. Причина – рішенням пропонувалося об'єднати в єдину громаду всю територію Великолепетиського, Горностаївського, Генічеського, Верхньорогачинського, Іванівського, Каланчацького, Нижньосірогозького районів, а також об'єднання міста Херсона та окремих громад прилеглих районів.

Внаслідок об'єднання декількох районів в одну громаду відстань між центром громади та крайнім населеним пунктом перевищила би 25 км, що суперечить Методиці формування спроможних територіальних громад. Також позивачі указали, що відповідач не проводив консультації з метою врахування інтересів територіальних громад під час розроблення проєкту перспективного плану з уповноваженими представниками органів місцевого

самоврядування та їх асоціацій. Окрім того, були порушені вимоги щодо попереднього обговорення змін до плану.

Суд відмовив у задоволенні позовних вимог,[3] а сам перспективний план після цього зазнав ще багатьох змін.

У Великолепетиському, Верхньорогачинському, Нижньосірогозькому, Генічеському районах не створено жодної ОТГ, хоча оновленим ПП передбачене створення громад у цих районах.

У Каланчацькому районі у 2016 році створені дві ОТГ: Каланчацька і Мирненська селищні об'єднані територіальні громади.

30 квітня 2017 року створена Горностаївська селищна об'єднана територіальна громада, утворена відповідно до перспективного плану.[4] А 29 жовтня 2017 року створена Іванівська селищна об'єднана територіальна громада.

ПРИКЛАД 3

Відсутня спільна межа між громадами, які мають входити до складу ОТГ

***Сільський голова Лучанської сільської ради звернувся до суду з позовом до Полтавської обласної ради**, щодо визнання протиправним та скасування рішення Полтавської обласної ради від 18.06.2015 «Про схвалення перспективного плану формування територій громад Полтавської області».*

В обґрунтуванні позовних вимог позивач зазначив, що оскаржуваним рішенням передбачене утворення Гирявоісковецької об'єднаної громади шляхом об'єднання Гирявоісковецької та Білогорільської сільських рад Лохвицького району Полтавської області. Звернено увагу на те, що таке об'єднання не відповідає вимогам пункту 2 частини першої статті 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», оскільки між зазначеними сільськими радами відсутня спільна межа. Крім того, до прийняття відповідного рішення не було проведене публічне громадське обговорення з територіальними громадами названих сільських рад.

Залученими до матеріалів справи письмовими доказами підтверджено, що між Гирявоісковецькою та Білогорільською сільськими радами Лохвицького району Полтавської області спільна межа відсутня /т. 1, а.с. 26, 27, 146, 148-149, 151, 162/.

За таких обставин, суд погодився з доводами позивача про невідповідність перспективного плану у спірній частині вимогам пункту 2 частини першої статті 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Проте у задоволенні адміністративного позову було відмовлено.[5]

Остання редакція перспективного плану не передбачає утворення цієї громади. Натомість, за нею обидві сільські ради мають увійти до складу іншої ОТГ.

ПРИКЛАД №4

Суд визнав протиправним та скасував рішення обласної ради у зв'язку з ініціюванням добровільного приєднання до об'єднаної територіальної громади

***Сокирянська міська рада звернулася до суду з позовом до Чернівецької обласної ради.** Суд визнав протиправним та скасував рішення обласної ради від 28 вересня 2017 року №187-16/17. Рішення було скасоване в частині схвалених змін до перспективного плану формування територій громад Чернівецької області у зв'язку з ініціюванням добровільного приєднання до об'єднаної територіальної громади.*

В обґрунтуванні заявлених вимог позивач посилався на те, що оскаржуване в частині рішення відповідача є незаконним, оскільки пропозиція щодо змін до перспективного плану в частині Сокирянської об'єднаної територіальної громади внесена депутатом та схвалена обласною радою без відповідного подання Чернівецької обласної державної адміністрації, що є порушенням статті 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Крім того, рішення прийняте без урахування інтересів Сокирянської ОТГ та без проведення

консультацій, які передбачені Методикою щодо можливості органів місцевого самоврядування вирішувати суспільні питання.

Як довод позивач відзначив, що населені пункти 8 сільських рад із 13 знаходяться поза 20-кілометровою зоною доступності до адміністративного центру, що є однією з умов формування спроможних громад, а кількість їх жителів перевищує 10% загальної чисельності населення усієї громади. Це вказує на порушення і не дає можливості належним чином забезпечити якість та доступність публічних послуг.

Також позивач звернув увагу суду, що розширення меж Сокирянської міської територіальної громади призводить до її невідповідності перспективному плану, , а отже, громада, відповідно до статті 64 Бюджетного кодексу України, не отримує права на прямі міжбюджетні трансферти на наступний рік.

Врешті, позивач відзначив, що оскаржуваним рішенням Чернівецької обласної ради в частині розширення меж Сокирянської міської територіальної громади було порушене право на доступ до публічної інформації, оскільки проєкт рішення облради в частині Сокирянської ОТГ не був оприлюднений в порядку, встановленому Законом України «Про доступ до публічної інформації» та Регламентом Чернівецької обласної ради.

Кабінет Міністрів України та Чернівецька обласна державна адміністрація як треті особи, підтримали доводи та позицію позивача.[6]

У результаті суд позов задовольнив і зміни до перспективного плану внесені не були. Добровільне приєднання інших громад до Сокирянської міської територіальної громади теж не відбулося.

ПРИКЛАД 5

Порушення законодавства про доступ до публічної інформації

Суд визнав протиправним та нечинним п. 1, 2 рішення Сумської обласної ради від 20 грудня 2017 року «Про внесення змін до проєкту перспективного плану формування спроможних територіальних громад Сумської області у межах Великочернеччинської, Низівської, Садівської, Хотінської, Юнаківської територіальних громад Сумського району та Сумської територіальної громади» в частині внесення зміни до проєкту перспективного плану формування спроможних територіальних громад Сумської області.

Як встановлено в ході судового розгляду та не заперечувалося представниками відповідача, Сумська обласна рада порушила ч. 11 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ч. 3 ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації», оскільки не оприлюднила проєкт рішення за 20 днів до розгляду.[7]

З такої ж причини суд задовольнив позовні вимоги щодо сільської ради. Суд визнав протиправною бездіяльність сільського голови, що полягає в ухиленні від організації оприлюднення проєкту рішення Гірської сільської ради «Про надання пропозицій Гірської сільської ради до Київської обласної державної адміністрації та до Київської обласної ради щодо внесення змін до Перспективного плану формування територій громад Київської області» не пізніше як за 20 робочих днів до дати його розгляду, і скасував дане рішення.[8]

ПРАВОВА ПОЗИЦІЯ СУДІВ

Перспективний план має рекомендаційний характер, не містить обов'язкових приписів, не є актом індивідуальної правової дії чи нормативно-правовим актом. Тому ані перспективний план, ані рішення обласної ради про його схвалення, не створюють для позивачів жодних юридично значимих наслідків.

Оскільки редакція перспективного плану не є остаточною, а підлягає коригуванню шляхом розгляду перспективного плану формування територій громад області на сесіях рад органів місцевого самоврядування, то це не забороняє подання ними пропозицій щодо його зміни в установленому порядку.

Суди наголошують, що перспективний план не є нормативно-правовим актом органу місцевого самоврядування. Адже нормативно-правовий акт – це офіційний письмовий документ, прийнятий уповноваженим на це суб`єктом нормоутворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, спрямований на регулювання суспільних відносин, що містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування.[9]

Якщо облдержадміністрація не затверджує та повертає на доопрацювання надані документи щодо добровільного об'єднання територіальних громад у зв'язку з тим, що запропоноване об'єднання не передбачене перспективним планом, суд зазвичай зобов'язує ОДА вчинити дії для розгляду питання щодо відповідності Конституції та законам України поданих документів. Іншими словами, він не визнає достатньою підставою відправлення на доопрацювання документів у зв'язку із не відповідністю перспективному плану.[10]

1. Постанова Рівненського окружного адміністративного суду від 14 серпня 2015 року, Справа №817/1737/15 http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/48769145
2. Про затвердження перспективного плану формування територій громад Рівненської області: розпорядження КМУ від 08.09.2015 № 923-р із змінами, внесеними згідно з розпорядженнями від 27.03.2019 №182-р, https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/923-2015-%D1%80
3. Постанова Херсонського окружного адміністративного суду від 02 листопада 2015 р., Справа № 821/2823/15-а, http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/53199178
4. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05 серпня 2015 р. №832-р із змінами, внесеними згідно з розпорядженнями КМУ № 678-р від 27.09.2017 Про затвердження перспективного плану формування територій громад Херсонської області, https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/832-2015-%D1%80
5. Постанова Полтавського окружного адміністративного суду від 05 листопада 2015 року, Справа №816/2655/15, http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/53404430
6. Рішення Чернівецького окружного адміністративного суду від 17 січня 2018 р., Справа № 824/791/17-а, http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/71815196
7. Рішення Сумського окружного адміністративного суду від 26 квітня 2018 р., Справа №818/294/18, http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/73962590#
8. Постанова Бориспільського міськрайонного суду Київської області від 17 січня 2017 року, справа №359/8846/16-а, http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/64754017#
9. Ухвала Чернівецького окружного адміністративного суду від 21 лютого 2019 р., справа № 824/895/18-а, http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80314289
10. Рішення Вінницького окружного адміністративного суду рішення від 03 квітня 2019 р., справа № 120/71/19-а, http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/81133236#

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

Формування спроможних територіальних громад як елемент та етап реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні із самого початку здійснювалося в умовах браку чітких й операціоналізованих критеріїв, які би забезпечували спроможність громад та дозволяли її оцінювати. Чинні критерії здебільшого зосереджені на доступності послуг, плюс деякі з них є гнучкими. Натомість, жодних вимог щодо кількості населення чи-то фінансової спроможності майбутніх ОТГ законодавство не висуває.

Проте основними ресурсами громади все-таки є люди і гроші. Тому доповнення базового переліку критеріїв цими параметрами є виправданим і доцільним. Особливо враховуючи, що чимало об'єднаних громад України сьогодні демонструють низький рівень соціально-демографічної та фінансової спроможності.

Водночас на методичному рівні базові критерії можна доповнити і певними додатковими параметрами, з якими їх варто співвідносити при плануванні конфігурацій громад. Так, в Україні має значення не просто кількість населення громад, а кількість населення працездатного віку. Адже для багатьох населених пунктів, особливо сіл, властивий високий рівень старіння населення. Тож якщо в ОТГ жителів багато, однак при цьому критична частка досягла пенсійного віку, то така громада навряд чи зможе бути спроможною.

З іншого боку, якщо громада має гарні показники щодо власних доходів до бюджету, однак 95% їх надходить завдяки одному підприємству, то це теж має бути враховано при оцінці спроможності як додатковий критерій.

Для того, аби надати процесу об'єднання громад прогнозованості, планомірності й керованості з боку держави, на старті реформи були запроваджені перспективні плани. Однак через добровільний характер укрупнення муніципалітетів, брак чітких критеріїв спроможності громад та політизацію процесу розробки і схвалення ПП, їх роль поступово була знівельована та зведена до фіксації об'єднань постфактум.

Проте сьогодні, з огляду на низькі показники спроможності багатьох ОТГ та в контексті ймовірного переходу до адміністративного етапу об'єднання, актуалізується потреба у виправленні цих недоліків. Адже в нинішньому вигляді перспективні плани виглядають значною мірою «безперспективними».

Крім того, з метою деполітизації процесу розробки й затвердження перспективних планів та зниження впливу на них регіональних і місцевих еліт, вбачається за доцільне виключити обласні державні адміністрації та обласні ради з процесу їх розробки. Відповідальність за формуванням остаточних редакцій ПП має взяти на себе Міністерство розвитку громад і територій, в той час як завданням для місцевих державних адміністрацій має стати забезпечення його необхідною інформацією та комунікація з громадами.

Важливо також провести оцінку (аудит) спроможності тих громад, які вже існують в Україні або ж передбачені перспективними планами, використовуючи оновлені базові та додаткові критерії. При виявленні критичних значень вбачається за доцільне проводити роботу з громадами щодо їх подальшого укрупнення.

Доцільно також розробити та запровадити на нормативно-методичному рівні механізм комплексного оцінювання спроможності вже існуючих ОТГ (як варіант – індекс спроможності), який би містив певну систему критеріїв й індикаторів, що охоплювали би економіку і фінанси, соціально-демографічну ситуацію, стан розвитку інфраструктури, інституційну спроможність органів місцевого самоврядування, прозорість управління та рівень залучення громадян до управління місцевими справами.

Рекомендації органам державної влади центрального рівня (Міністерство розвитку громад і територій, КМУ, ВРУ):

1. Взяти чіткий, незворотний курс на реалізацію адміністративного сценарію завершення об'єднання громад із таким розрахунком, щоби провести чергові місцеві вибори 2020 року на новій територіальній основі.

2. Розглядати чинні перспективні плани як важливу основу, яка, проте, лише за умови належного доопрацювання може бути використана для подальшого адміністративного об'єднання громад.

СЦЕНАРІЙ 1

3. Внести зміни до статті 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», якими передбачити, що перспективний план формування територій громад розробляється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування згідно з методикою формування спроможних територіальних громад та затверджується Кабінетом Міністрів України.

4. Внести зміни до Методики формування спроможних територіальних громад, якими передбачити її застосування не лише в процесі добровільного, але й адміністративного укрупнення муніципалітетів. Серед іншого, ці зміни мають торкнутися самого визначення спроможної територіальної громади, а також привести методику у відповідність із наведеними вище змінами до Закону.

СЦЕНАРІЙ 2

3. Не змінюючи законодавства, паралельно запустити процес напрацювання Міністерством розвитку громад і територій моделей адміністративно-територіального устрою на базовому рівні.

4. Розробити чіткі методичні рекомендації щодо критеріїв формування спроможних територіальних громад з позицій перспективи виключно адміністративного укрупнення.

5. Передбачити у Методиці / Методичних рекомендаціях такі вимоги-критерії до формування спроможних територіальних громад:

- Територія об'єднаної громади має бути нерозривною, а в її складі не може бути інших територіальних громад.
- Територіальна громада має бути розташована в межах однієї області.
- Адміністративний центр громади повинен мати розвинуту інфраструктуру, бути пов'язаним з іншими населеними пунктами громади та розташованим якнайближче до її географічного центру.

  Заразом доцільно чіткіше операціоналізувати ключові вимоги до інфраструктури адміністративного центру (які основні об'єкти інфраструктури мають бути), а також роз'яснити, що означає «зв'язок населених пунктів з адміністративним центром». Під останнім критерієм слід розуміти те, що в процесі об'єднання необхідно максимально врахувати існуючі зв'язки і взаємодії поміж громадами. І якщо якась громада може бути віднесена до декількох ОТГ, то вона має бути віднесена до тієї об'єднаної громади, з адмінцентром якої вона має кращі зв'язки, за умови, що інші критерії теж задовольняються.
- Зона доступності адміністративного центру має складати не більше 20-25 км із можливістю її збільшення лише за умови необхідності забезпечення інших критеріїв спроможності (наприклад, у гірській місцевості).
- Кількість населення громади має тяжіти до 10-15 тис. жителів і не може бути меншою за 5 тис. жителів. При цьому як додатковий критерій має враховуватися демографічне навантаження на населення у віці 15-64 років, критичні значення якого потребують окремого прорахунку.
- Прогнозний рівень дотаційності бюджету громади має складати не більше 30%. Цей критерій має застосовуватися гнучко. Його незадоволення має бути підставою для пошуку інших, ширших

6. Використовуючи оновлену Методику / Методичні рекомендації, розробити нові проєкти перспективних планів / моделі адміністративно-територіального устрою областей, які мають передбачати:

- Закріплення меж уже утворених об'єднаних громад, які відповідають всім або майже всім базовим критеріям спроможності.
- Перспективу подальшого укрупнення вже утворених ОТГ у разі їх невідповідності базовим критеріям спроможності (в т. ч. шляхом приєднання до інших ОТГ).
- Формування нових об'єднаних громад на територіях, які не були охоплені цими процесами.
- 100% покриття території України існуючими та проєктними громадами, які відповідають всім або майже всім базовим критеріям спроможності.

7. Ініціювати широкі консультації з громадами в усіх регіонах щодо проєктів перспективних планів / моделей адміністративно-територіального устрою із залученням місцевих державних адміністрацій та центрів розвитку місцевого самоврядування.

8. Фіналізувати проєкти перспективних планів за підсумками консультацій та затвердити їх розпорядженнями КМУ (у разі реалізації сценарію 1).

9. На основі затверджених нових перспективних планів / моделей адміністративно-територіального устрою базового рівня доопрацювати моделі адміністративно-територіального устрою на субрегіональному рівні та розробити законопроєкт (-и) щодо закріплення АТУ кожної з областей. Надалі прийняти відповідне законодавство.

10. Розробити та впровадити методику комплексного оцінювання спроможності громад, яка охоплюватиме економіку і фінанси, соціально-демографічну ситуацію, стан розвитку інфраструктури, інституційну спроможність органів місцевого самоврядування, прозорість і підзвітність управління та рівень залучення громадян до управління місцевими справами, інші важливі параметри. Надалі використовувати цю методику для оцінки та моніторингу динаміки спроможності громад в Україні як одного з ключових показників результативності реформи децентралізації.

ВГО «АСОЦІАЦІЯ СПРИЯННЯ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ»

Працюючи з 2006 року, ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації» населення об'єднує та підтримує тих, хто прагне спільно діяти, аби покращувати своє життя і життя інших.

МІСІЯ АСОЦІАЦІЇ: сприяння розбудові демократії та спроможних громад в Україні через розвиток самоорганізації та створення дієвої системи громадської участі у місцевих справах.

НАПРЯМИ НАШОЇ ДІЯЛЬНОСТІ:

- розвиток механізмів громадської участі та прямої демократії;
- експертно-громадський супровід реформи місцевого самоврядування та інших реформ;
- підтримка локальних ініціатив, самоорганізації та розвитку громадянського суспільства;
- відкрите та прозоре врядування.

ЩО МИ РОБИМО:

- проводимо аналітичні та польові дослідження у сфері розвитку демократії, децентралізації, належного врядування;
- допомагаємо у створенні та розвитку спроможних громад;
- просуваємо зміни в політиці на державному, регіональному та місцевому рівнях;
- навчаємо людей участі в місцевих справах та громадському контролю;
- допомагаємо у реалізації на практиці різних форм місцевої демократії;
- сприяємо розвитку електронного врядування та електронної демократії;
- проводимо мережування та навчання громадських активістів.

ДЛЯ НОТАТОК

АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ:

Олексій Колесников, голова ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», кандидат політичних наук

Андрій Крупник, заступник голови – керівник аналітичного центру ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», кандидат політичних наук

Олександра Калашнікова, аналітикиня ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення»

Марія Дзюпин, аналітикиня ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення»

Наталія Новак, аналітикиня ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення»

Вікторія Баласанян, соціологиня ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення»

МІЖНАРОДНИЙ ФОНД ВІДРОДЖЕННЯ

Ця публікація підготовлена ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення» в межах проекту «Перспективні плани: як надалі об'єднуватимуться громади України?» за фінансової підтримки Міжнародного фонду «Відродження».

ВСЕУКРАЇНСЬКА ГРОМАДЬКА ОРГАНІЗАЦІЯ
«АСОЦІАЦІЯ СПРИЯННЯ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ»

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

БЕЗПЕРСПЕКТИВНІ «ПЕРСПЕКТИВНІ ПЛАНИ»: ЯК НАДАЛІ ОБ'ЄДНУВАТИМУТЬСЯ ГРОМАДИ?

Адреса: 65014, м. Одеса, вул. Маразліївська, 38
Телефон/факс: +38 (048) 738 68 30
Електронна пошта: *samoorg@ukr.net*
Веб-сайт: acsa.com.ua
Інформаційний портал: samoorg.com.ua
Facebook: https://www.facebook.com/samoorg.com.ua