

ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: СТАН, ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Анотація

Проаналізовано динаміку формування об'єднаних територіальних громад, розвиток законодавчо-нормативного та інституційного забезпечення реалізації реформи територіальної організації влади на засадах децентралізації. Встановлено, що впродовж 2016 - першої половини 2017 рр. прийнято низку законодавчих та нормативних актів, що врегулювали проблемні питання процесу формування та розвитку спроможних територіальних громад. Ці кроки надали суттєвої динаміки практичній складовій реформи – формуванню об'єднаних територіальних громад. Водночас існує низка проблемних питань, як потребують вирішення для успішного продовження реформи. Визначено основні напрями та заходи щодо удосконалення законодавчого забезпечення процесу формування спроможних територіальних громад, посилення надання їм експертно-методичної та ресурсної підтримки.

ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: СТАН, ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації, концептуальні засади якої були схвалені у 2014 році¹, а практична реалізація розпочалась у 2015 році, виявилась серед найрезультативніших і найпомітніших із проголошених стратегічних реформ. Реформа децентралізації спрямована на створення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні на основі європейських цінностей розвитку місцевої демократії, наділення територіальних громад повноваженнями та ресурсами, що забезпечать місцевий економічний

розвиток, надання населенню високоякісних та доступних публічних послуг. Роль об'єднаних територіальних громад у забезпеченні інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території має стати ключовою.

Досягнуті позитивні результати в реалізації реформи децентралізації значною мірою обумовлені особливою увагою до неї з боку найвищих посадових осіб та органів влади в державі. Зокрема, реформа децентралізації постійно перебувала в полі зору Президента України. Указом Президента України *«Про першочергові заходи розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік»*² підвищення інституційної спроможності місцевого самоврядування визначено одним із пріоритетів розвитку держави на 2017 рік.

Кабінет Міністрів України у вересні 2016 р. своїм розпорядженням затвердив нову редакцію плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні³. Основними заходами передбачено розроблення концептуальних засад секторальних реформ у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту тощо, удосконалення законодавчо-нормативного забезпечення реформи, посилення відповідальності органів місцевого самоврядування за прийняті ними рішення, проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи, надання консультативно-методологічної допомоги територіальним громадам.

У квітні 2017 р. Урядом прийнято розпорядження *«Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік»*⁴. У середньостроковому плані реформа децентралізації визначена серед ключових пріоритетів у формуванні системи ефективного врядування в державі. Таким чином, прийнято середньострокову маршрутну карту реформи, що дає можливість громадам планувати і бюджети, і свій розвиток не на рік, на перспективу. Середньостроковим планом передбачено 100 % об'єднання місцевих рад базового рівня у спроможні територіальні громади до 2020 року.

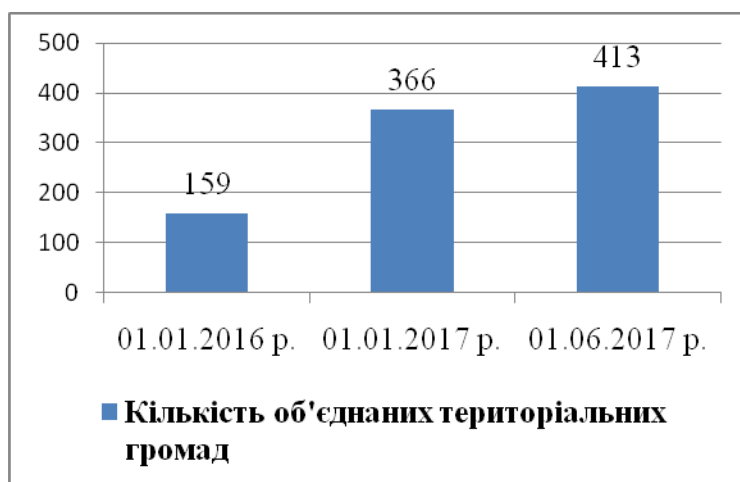
Реформа децентралізації отримала доволі широку підтримку громадськості та експертного середовища України. Причому найвищу підтримку реформи зафіксовано у регіонах, що є лідерами у формуванні об'єднаних територіальних громад.

Довідково: За даними опитування в рамках Моніторингу сприйняття прогресу реформ, проведеного у березні 2017 р. компанією Kantar TNS в Україні для Національної ради реформ, ставлення до запровадження реформи децентралізації утримує позитивну тенденцію і більшість опитаних підтримують реформу. Так, більше половини опитаних (55 %) підтримують впровадження децентралізації, лише 15 % - не підтримують. Регіональний розподіл прихильників децентралізації загалом свідчить про те, що досвід утворення об'єднаних територіальних громад позитивно впливає й на сприйняття реформи. Найбільше прихильників децентралізації у Західному регіоні, так само як і утворених ОТГ. Така тенденція розповсюджується на всю Україну: перші три регіони з найбільшою кількістю позитивних оцінок децентралізації - це регіони з найбільшою кількістю створених ОТГ⁵.

За результатами другої хвилі всеукраїнського соціологічного дослідження «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування», проведеного Київським міжнародним інститутом соціології на замовлення Програми Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні» у грудні 2016 р.⁶, зафіксовано зростання рівня обізнаності, підтримки та позитивних очікувань від реформи децентралізації. Загалом 67 % опитаних відчували зміни на краще чи очікують на них від реформи децентралізації. Якщо у 2015 р. лише 19 % опитаних відзначали певні зміни на краще у своєму населеному пункті в результаті збільшення місцевих бюджетів, то на кінець 2016 р. таких людей було майже в 2,5 рази більше – 46 %. Водночас, 61,3 % респондентів вважають, що реформа місцевого самоврядування та децентралізація влади в Україні здійснюється повільно та занадто повільно.

Стан об'єднання територіальних громад

Практична реалізація процесу об'єднання територіальних громад розпочалась в середині 2015 року, таким чином, наразі можемо проаналізувати результати дворічної роботи. **У 2015 році було утворено 159 ОТГ**, що об'єднали 793 територіальні громади. 25 жовтня 2015 р. в цих громадах було обрано нові органи місцевого самоврядування, з 1 січня 2016 р. вони перейшли на прямі бюджетні розрахунки з Державним казначейством і за результатами 2016 року



показали помітну позитивну динаміку свого розвитку. Ці громади отримали розширені повноваження і додаткові ресурси, що дозволило їм реалізовувати проекти розвитку інфраструктури: ремонтувати і навіть будувати школи, дитсадки, водогони, дороги, системи вуличного освітлення, закуповувати комунальну техніку, створювати комунальні підприємства, дбати про благоустрій території тощо.

У 2016 році відбувся суттєвий прогрес у формуванні ОТГ – їхня кількість зростає у 2,3 рази. Таким чином, **станом на початок 2017 р. в Україні налічувалось 366 ОТГ**, які об'єднали 1740 місцевих рад, в яких проведено перші місцеві вибори. Ці громади у 2017 році перейшли на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України. У 2016 р. розпочався процес обрання старост у селах і селищах об'єднаних громад.

У 2017 році після прийняття низки законів, що врегулювали проблемні питання об'єднання, процес формування ОТГ отримав новий імпульс до активізації. 30 квітня 2017 року відбулись перші місцеві вибори ще у 47 ОТГ. Таким чином, **станом на кінець травня 2017 року в Україні утворено 413 ОТГ, що об'єднали 5258 населених пунктів⁷**, і в яких відбулись перші вибори органів місцевого самоврядування. В одній громаді – Річківській сільській громаді Сумської області місцеві вибори не відбулись. Загалом, за

результатами моніторингу Мінрегіону, станом на 16 червня 2017 р., *на фінальних стадіях формування знаходиться 185 об'єднаних громад*: 106 ОТГ чекають на рішення ЦВК щодо призначення перших виборів місцевих голів та депутатів, облдержадміністрації готують звернення до ЦВК ще по 12 ОТГ, 49 ОТГ приймають остаточні рішення про об'єднання, 18 ОТГ чекають на висновок ОДА⁸. Найбільше об'єднаних громад, які вже чекають на рішення ЦВК, у Дніпропетровській, Чернігівській, Полтавській, Черкаській, Волинській, Херсонській областях.

Разом з тим, зберігається значна нерівномірність між регіонами у проведенні процесу об'єднання територіальних громад (рис. 2).

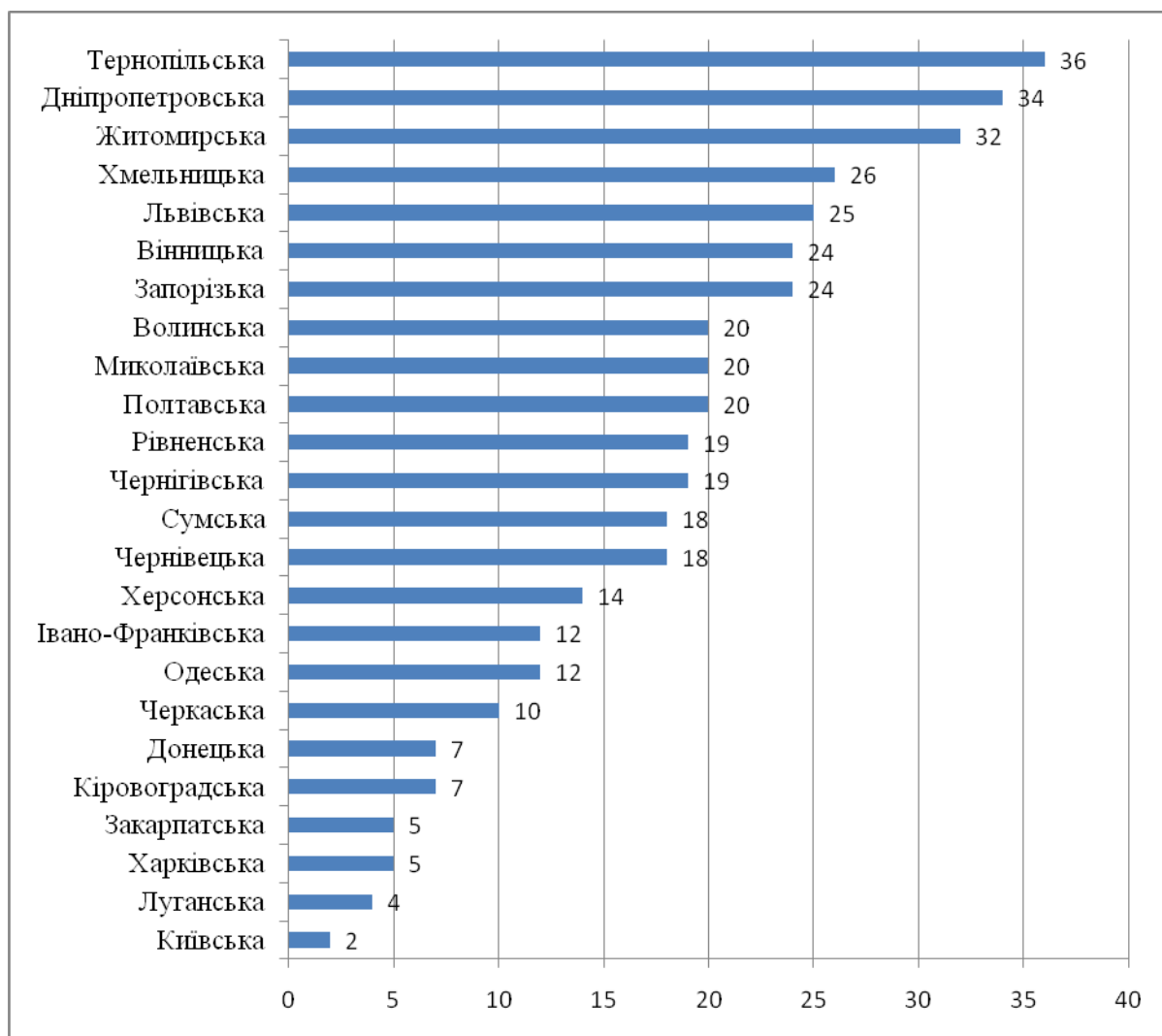


Рис. 2. Кількість створених об'єднаних територіальних громад в регіонах України

Найбільшу кількість ОТГ створено у Тернопільській (36 ОТГ), Дніпропетровській (34 ОТГ), Житомирській (32 ОТГ), Хмельницькій (26 ОТГ), Львівській (25 ОТГ), Вінницькій та Запорізькій (по 24 ОТГ) областях. Сумарна частка перших трьох із зазначених регіонів становить чверть (24,6 %) всіх ОТГ країни. Водночас окремі регіони суттєво відстають у процесі формування ОТГ, серед них Київська (2 ОТГ), Харківська та Закарпатська (по 5 ОТГ) області.

У 2017 році активніше почав працювати і механізм співробітництва територіальних громад. Якщо станом на 1 квітня 2016 р. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад містив дані про 35 договорів щодо реалізації спільних проектів у 7 областях, то станом на 10 травня 2017 року Реєстр містить дані вже про 82 договори про співробітництво, учасниками договорів є 399 місцевих рад. З них 34 договори про співробітництво (41,5 %) укладено в Полтавській області, 10 - в Івано-Франківській, 8 - у Волинській, по 6 договорів - у Черкаській та Чернігівській областях. Водночас у 8 областях (Донецька, Запорізька, Луганська, Миколаївська, Рівненська, Тернопільська, Херсонська, Чернівецька) не укладено жодного договору про співробітництво⁹.

Значна відмінність між регіонами за динамікою формування об'єднаних територіальних громад, запровадження механізму співробітництва громад передусім обумовлена різним ставленням місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в регіонах до запровадження реформи децентралізації.

Удосконалення законодавчо-нормативного забезпечення формування спроможних територіальних громад

Практичний процес формування об'єднаних територіальних громад постійно виявляє проблемні питання, що потребують законодавчого або нормативного врегулювання. Так, у 2016 р. прийнято постанову Кабінету Міністрів України *«Про внесення змін до Методики формування*

спроможних територіальних громад»¹⁰, якою врегульовано питання внесення змін до перспективних планів формування територій громад областей, подання таких змін на розгляд Уряду, а також офіційного підтвердження складу об'єднаних територіальних громад, включених до відповідного перспективного плану.

Суттєве удосконалення законодавчого регулювання процесу формування спроможних територіальних громад відбулося в 2017 році:

– прийнято закон України *«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад»¹¹*. Законом запроваджено порядок добровільного приєднання до вже створеної ОТГ, уточнено вимоги щодо визнання ОТГ спроможною. Закон має посприяти формуванню ОТГ відповідно до затверджених Перспективних планів, оскільки передбачає, що у разі відмови ради ОТГ у наданні згоди на приєднання до неї іншої територіальної громади за її ініціативою, Кабінет Міністрів України може скасувати рішення про визнання такої громади спроможною;

– прийнято закон України *«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів»¹²*. Законом запроваджено механізм для створення ОТГ, до складу якої увійшли територіальні громади сусідніх адміністративних районів та можливість створення ОТГ, центром якої є місто обласного значення, визначено порядок призначення перших місцевих виборів у таких ОТГ;

– прийнято закон України *«Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища»¹³*. Законом удосконалено функціонування інституту старост в ОТГ, уточнено правовий статус старости, визначено його повноваження та форми підзвітності і відповідальності перед громадою та місцевою радою відповідної ОТГ. Законом визначено поняття старостинського округу шляхом внесення змін до закону України «Про місцеве самоврядування»;

– прийнято закон України *«Про внесення змін до деяких законів України щодо набуття повноважень сільських, селищних, міських голів»*¹⁴, яким внесено зміни до законів України *«Про місцеве самоврядування»* та *«Про місцеві вибори»* щодо унормування питання набуття повноважень сільського, селищного, міського голови;

– прийнято *постанову Кабінету Міністрів України*¹⁵ щодо системи оплати праці посадовців органів місцевого самоврядування. Постановою передбачено: значне підвищення посадових окладів посадових осіб місцевого самоврядування, їх узгоджено з посадовими окладами державних службовців; відновлення у сільських, селищних радах та їх виконавчих органах надбавки за високі досягнення у праці; упорядкування оплати праці у сільських, селищних радах та їх виконавчих органах, що представляють ОТГ; уточнення порядку преміювання, встановлення надбавок;

– прийнято розпорядження Кабінету Міністрів України *«Про затвердження переліку спроможних об'єднаних територіальних громад, у яких відбулися перші вибори депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови у 2016 році»*¹⁶. Уряд затвердив перелік спроможних об'єднаних територіальних громад для нормативно-правового забезпечення переходу на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України об'єднаних громад, в яких відбулися перші місцеві вибори у 2016 р.;

– 6 червня 2017 р. прийнято закон України *«Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» (щодо забезпечення фінансування місцевих виборів)»*¹⁷, який врегульовує питання фінансового забезпечення місцевих виборів, в тому числі і перших місцевих виборів в об'єднаних територіальних громадах;

– 9 лютого 2017 р. Верховна рада України прийняла закон *«Про службу в органах місцевого самоврядування»*. Закон запроваджує принципово нові засади служби в органах місцевого самоврядування, створює правові передумови для: врегулювання статусу службовця органу

місцевого самоврядування; підвищення престижності та забезпечення рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування; стимулювання кар'єрного зростання; нової моделі оплати праці; впровадження механізмів запобігання корупції; підвищення рівня соціального та матеріального захисту службовців тощо. Проте 21 березня 2017 р. Президент України повернув закон для повторного розгляду зі своїми пропозиціями, зокрема, щодо: 1) застосування при визначенні розмірів посадових окладів службовців місцевого самоврядування як розрахункової величини прожитковий мінімум, встановлений для працездатних осіб на 1 січня календарного року; 2) поширення порядку вступу громадян України на службу в органи місцевого самоврядування за результатами конкурсу на зайняття посад заступників сільського, селищного, міського голови¹⁸. Головне науково-експертне управління та Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування Верховної Ради України підтримали першу й відхилили другу пропозицію. 16 травня 2017 р. закон направлено на доопрацювання в профільний комітет Верховної Ради України.

Також було вжито *заходів щодо удосконалення інституційного забезпечення реалізації реформи децентралізації*. Зокрема, створено Центральний офіс реформ, як постійно діючий консультативно-дорадчий орган Кабінету Міністрів України, з метою забезпечення на належному рівні організації та координації впровадження реформ, зокрема, щодо планування відповідних заходів, проведення моніторингу та аналізу стану їх виконання¹⁹. Центральний офіс реформ буде взаємодіяти з регіональними офісами та секторальними офісами підтримки децентралізації в галузі освіти, охорони здоров'я, планування територій, культури, соціального захисту та інших сферах. В кожному регіоні створюються *Центри розвитку місцевого самоврядування*, які координуватимуть впровадження реформи децентралізації на регіональному рівні. Відкриття Центрального офісу та регіональних центрів відбувається в рамках реалізації Програми для України з

розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку «U-LEAD з Європою», що фінансується ЄС та окремими європейськими країнами.

В кінці 2016 р. створено Асоціацію об'єднаних територіальних громад, завданнями якої визначено взаємодію з органами виконавчої влади на місцевому і національному рівні, відстоювання інтересів членів Асоціації і надання їм послуг, партнерства і об'єднання зусиль з усіма зацікавленими сторонами. Станом на квітень 2017 р. членами Асоціації об'єднаних територіальних громад є 62 органи місцевого самоврядування із 20 регіонів.

Фінансове забезпечення об'єднаних територіальних громад

Дані про стан місцевих бюджетів свідчать про позитивну динаміку впровадження фінансової децентралізації, при цьому покращення фінансового забезпечення об'єднаних територіальних громад випереджає загальну динаміку місцевих бюджетів базового рівня.

За 2016 рік до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) надійшло 146,6 млрд грн, що складає 116,3 % від річного обсягу надходжень, затвердженого місцевими радами. Приріст надходжень до загального фонду проти 2015 року¹ склав 48,4 млрд. грн., або 49,3 %²⁰. При цьому **власні надходження бюджетів 159 ОТГ зросли більше ніж у 3 рази порівняно з 2015 роком** (з 1 млрд грн до 3,3 млрд грн). Із розрахунку на 1 жителя, в середньому, власні доходи бюджетів ОТГ збільшилися на 1645 грн (з 700 грн до 2345 грн). Всього ресурси місцевих бюджетів 159 ОТГ (з трансфертами) зросли майже у 7 разів, порівняно з надходженнями 2015 року до бюджетів місцевих рад, які увійшли до складу ОТГ, та склали 7,1 млрд грн²¹.

Державна фінансова підтримка на розвиток та інфраструктурні об'єкти ОТГ у 2016 р склали: 1 млрд грн – субвенція на розвиток інфраструктури

¹ У співставних умовах та без урахування територій, що не підконтрольні українській владі.

159 ОТГ (1383 проекти); 131 млн грн з ДФРР (70 проектів); 49,7 млн грн субвенції на соціально-економічний розвиток (50 ОТГ)²². За даними Держказначейства, з одного мільярда гривень, виділених державою коштів субвенції на розвиток інфраструктури ОТГ, 95 % цих коштів вони вклали у оновлення та будівництво доріг, будівель шкіл, дитячих садків, медичних закладів, у будівництво центрів надання адміністративних послуг, спортивних споруд, освітлення вулиць, придбання спеціалізованої техніки для комунальних потреб тощо. Все це – розвиток територій громад і створення якісніших умов життєдіяльності для кожного їх мешканця, підвищення якості послуг²³.

Результати виконання місцевих бюджетів за 4 місяці 2017 року підтверджують тенденції зростання надходжень до місцевих бюджетів. За січень-квітень до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) надійшло 56,2 млрд грн, що складає 34,9 % від річного обсягу надходжень, затвердженого місцевими радами. Приріст надходжень до загального фонду проти січня-квітня 2016 р. склав 14,5 млрд грн, або 34,9%²⁴. При цьому темпи росту доходів бюджетів ОТГ є вищими, ніж у цілому по місцевих бюджетах. Так, *доходи загального фонду 366 бюджетів ОТГ у січні-квітні 2017 р. в порівняльних умовах зросли на 0,8 млрд грн, або*

47,1 %. При цьому, по єдиному податку темп росту складає 63,0 %, по податку на доходи фізичних осіб – 52,8 %, акцизному податку з роздрібною торгівлі – 41,3 %. Такий стан виконання місцевих бюджетів дає можливість місцевим органам влади забезпечувати функціонування закладів бюджетної сфери та самостійно вирішувати питання розвитку громад²⁵.

У 2017 р. прийнято зміни до законодавства, спрямовані на посилення місцевих бюджетів, в т.ч. бюджетів ОТГ:

– постановою Кабінету Міністрів України «*Деякі питання зарахування частини акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального до бюджетів місцевого самоврядування*»²⁶

передбачено зарахування частини (13,44 %) зазначеного акцизного податку до бюджетів місцевого самоврядування. Передбачено щоденний розподіл частини акцизного податку з пального між бюджетами місцевого самоврядування відповідно до визначеної частки. Це має посприяти фінансовому забезпеченню місцевих бюджетів та позитивно вплине на соціально-економічний розвиток громад;

– законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату»²⁷ передбачено зарахування 3 % зазначеної ренти до бюджетів міст республіканського АР Крим та обласного значення, бюджетів об'єднаних територіальних громад за місцезнаходженням (місцем видобутку) відповідних природних ресурсів. Закон набирає чинності з 1 січня 2018 року і спрямований на розвиток адміністративно-територіальних одиниць, на території яких проводиться видобуток вуглеводнів, та налагодження співробітництва між підприємствами нафтогазовидобувного комплексу та органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Крім підтримки, яка надається громадам через державну субвенцію та ДФРР, у них є можливість залучати на реалізацію інфраструктурних проектів кошти міжнародної фінансової допомоги. Проте отримання такої підтримки вимагає підготовки якісних проектів та активної позиції керівництва громад.

Довідково: У 2016 р. стартувала нова програма USAID «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE). Реалізація програми DOBRE розрахована на період до 2021 року, загальна вартість програми – \$50 млн. На даний час вже відібрано 50 ОТГ, яким буде надано допомогу у створенні стратегічних планів їхнього розвитку, розробленні й реалізації проектів в сфері покращення надання послуг, місцевого економічного розвитку та інфраструктури.

Проблемні питання формування та розвитку об'єднаних територіальних громад

Наведені вище дані дозволяють констатувати доволі динамічний процес формування об'єднаних територіальних громад в Україні, зроблені у 2017 р. суттєві кроки щодо удосконалення законодавчо-нормативного забезпечення створення та розвитку ОТГ. Водночас, існує низка невирішених проблем, як стратегічного, так і оперативного характеру, що формують ризики для успішної подальшої реалізації реформи. Зокрема, відзначимо наступні проблемні питання:

1) *Не завершено розробку перспективних планів формування територій громад регіонів, до них «постфактум» постійно вносяться зміни щодо тих ОТГ, які пройшли процедуру об'єднання, хочуть провести перші місцеві вибори та отримати додаткові фінансові ресурси і управлінські повноваження.*

Довідково: для прикладу, за 4 місяці 2017 року прийнято кілька розпоряджень Кабінету Міністрів України для затвердження уточнень у перспективних планах формування територій громад: 01.02.2017 р. – для Донецької та Чернігівської, Житомирської області; 10.03.17 р. – для Рівненської, Хмельницької та Харківської областей; 19.04.2017 р. – для Запорізької, Полтавської, Київської та Сумської областей.

Створення значної частини ОТГ відбувається без урахування вимог Методики щодо їх формування. Окремі ОТГ утворюються з метою отримання додаткових повноважень і ресурсів, проте за своїм потенціалом об'єктивно не зможуть забезпечити своїм мешканцям надання належної якості послуг, активізувати економічні процеси, оскільки не мають відповідної інфраструктури та ресурсів, та в майбутньому забезпечити сталий розвиток громад. Подальше поширення такої практики несе загрозу нівелювання сутності реформи, оскільки замість спроможних територіальних громад утворюються малочисельні, з нерозвинутою інфраструктурою, недостатніми кадровими ресурсами.

2) *Потребує опрацювання питання стабільного забезпечення державної фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад.*

У 2016 році субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад склала 1 млрд грн., який був розподілений між бюджетами 159 ОТГ (пропорційно до площі громади та кількості сільського населення у такій територіальній громаді з рівною вагою обох цих факторів). У 2017 році обсяг субвенції на формування інфраструктури ОТГ передбачений у розмірі 1,5 млрд грн, при цьому фінансування із загального фонду Державного бюджету складає лише 0,5 млрд грн, а решта 1 млрд грн – із спеціального фонду. Ці кошти будуть розподілені вже між 366 ОТГ, відтак кожна громада отримає менше коштів, ніж минулого року. Швидке збільшення кількості ОТГ без пропорційного збільшення обсягу субвенції на розвиток інфраструктури знижуватиме мотивацію громад до об'єднання та їхні можливості щодо соціально-економічного розвитку, а відтак – погіршуватиме очікування від реформи.

3) Процес створення об'єднаних територіальних громад переважно не має підтримки, а подекуди стикається зі спротивом з боку районних адміністрацій, місцевих рад та місцевих еліт.

Про наявність цієї проблеми постійно заявляють представники вже створених ОТГ та експерти, а віднедавна – і представники центральних органів виконавчої влади. Місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування протидіють створенню ОТГ через побоювання втратити робочі місця або повноваження. Водночас місцеві еліти не хочуть втрачати свого впливу на сільські та районні ради, адже створення ОТГ супроводжується пеерформатуванням органів влади та зміною акцентів в управлінні на користь громад.

Довідково: особливо критична ситуація із об'єднанням громад склалась у Київській області, де реформа фактично заблокована. Експерт Регіонального Офісу реформ Київського РВ АМУ В. Удовиченко назвав фактори стримування процесу об'єднання громад у Київській області: величезний негативний вплив політичних еліт державного та регіонального рівня, супротив з боку райдержадміністрацій та районних рад, блокування будь-яких змін сільськими та селищними головами, незадовільна робота облдержадміністрації

через часту зміну голови ОДА, відсутність місцевих еліт, спроможних проводити реформи²⁸. Нещодавно Прем'єр-міністр України В.Гройсман доручив вирішити питання щодо можливого штучного стримування об'єднання територіальних громад на Київщині під час "Години запитань до Уряду" у Верховній Раді України²⁹.

Прикладом втручання місцевих бізнес-еліт у процес створення ОТГ може бути втручання компанії ДТЕК в створення об'єднаних громад у регіоні, зокрема, щодо створення Добропільської громади, про що заявив голова Донецької обласної державної адміністрації П. Жебрівський³⁰.

4) *Не врегульоване питання оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади загалом та, зокрема, розподілу функцій та повноважень між місцевими радами ОТГ та районними адміністраціями й районними радами районів, на території яких створені ОТГ.*

Процес створення ОТГ, який відбувається за відсутності офіційної позиції щодо моделі реформування всіх рівнів адміністративно-територіального устрою, веде до посилення протиріч між органами влади новостворених ОТГ та адміністративних районів. За даними Мінрегіону України, в Україні вже є 5 ОТГ, територія яких повністю співпадає з територією відповідних адміністративних районів: Народицька (Житомирська область), Старосинявська, Летичівська (Хмельницька область), Сновська (Чернігівська область) та Апостолівська (Дніпропетровська область). Є також низка районів, територія яких повністю або майже повністю покривається кількома створеними ОТГ³¹. У цих районах продовжують функціонувати і утримувати свої апарати районна рада і районна державна адміністрація, хоча більша частина повноважень від них, відповідно до законодавства, має перейти до ОТГ. Відтак виникають проблеми щодо розподілу повноважень та ефективності організації влади на цих територіях, які потребують унормування. Необхідно чітко визначити повноваження, що залишаються за райдержадміністрацією та райрадою, переглянути чисельність та відповідно видатки на утримання їхніх апаратів.

Довідково: *Обстеження Сновської ОТГ³², територія якої повністю співпадає з територією Сновського району Чернігівської області показало: районна рада у складі 26 депутатів теж діє і приймає рішення щодо районного бюджету, земельних, соціальних питань, які все ще у віданні району. Районна державна адміністрація передала більшість повноважень раді ОТГ, функції, які залишилися в РДА, – управління праці і соціального захисту населення, а також оцінка землі за межами населених пунктів. При цьому штатна чисельність РДА не скоротилася (80 осіб в 2015 р., 78 осіб - в 2017 р.). Заплановані на 2017 рік обсяги видатків з держбюджету на утримання апарату і структурних підрозділів районної державної адміністрації складають майже 7,8 млн грн.*

5) *Відсутнє належне кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, спостерігається недостатність кваліфікації службовців місцевого самоврядування для виконання нових функцій.*

Зокрема, це призводить до неефективного використання фінансових ресурсів територіальних громад, неспроможності освоїти кошти державних субвенцій на розвиток громад. Органи місцевого самоврядування сільських ОТГ часто неспроможні підготувати якісні інвестиційні проекти для отримання коштів державної підтримки та коштів міжнародної допомоги, не готові до запровадження стратегічного планування та програмування розвитку громад. Вирішення цієї проблеми, на нашу думку, лежить у площині професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування, запровадження дієвих програм підвищення кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування та надання їм необхідної консультативної і методичної допомоги з боку органів виконавчої влади.

б) *Потребує опрацювання питання запровадження механізмів контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних та соціальних послуг.*

В умовах децентралізації повноважень та передачі ресурсів органам місцевого самоврядування, високих корупційних ризиків щодо використання бюджетних коштів, актуальним є питання запровадження механізмів

контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, як з боку державних органів, так і з боку громадськості. Особливо актуальною в умовах бюджетної децентралізації є потреба здійснення належного контролю за роботою органів влади різних рівнів при плануванні та виконанні ними бюджетів та управлінні і використанні фінансових ресурсів. Вирішення цього питання на даному етапі лежить у площині, по-перше, забезпечення ефективного попереднього та поточного державного фінансового контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування при управлінні та використанні бюджетних ресурсів; по-друге, запровадження максимальної прозорості діяльності місцевих органів влади та контролю за цією діяльністю з боку громадськості.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Продовження запровадження політики децентралізації управління має стати дієвим фактором стабілізації соціально-економічної ситуації, подолання суперечностей між різними рівнями влади, сприяти підвищенню ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях управління. Головні завдання децентралізації на середньострокову перспективу полягають у завершенні формування спроможних територіальних громад на всій території країни, посиленні інституційної та ресурсної спроможності громад, запровадженні стратегічного планування розвитку ОТГ, розбудові інфраструктури громад, підвищенні якості надання всього спектру публічних послуг населенню.

Подальша успішна реалізація реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування на засадах децентралізації вимагає ***продовження роботи щодо удосконалення законодавчо-нормативного забезпечення реформи.*** Зокрема, необхідно:

- відновити роботу над законопроектом щодо внесення змін до Конституції України з питань децентралізації, яким має бути удосконалена конституційна база для функціонування нової системи територіальної

організації влади та системи адміністративно-територіального устрою держави;

- прийняти базовий закон «Про адміністративно-територіальний устрій України», в якому визначити засади державної політики у цій сфері, конструкцію нового адміністративно-територіального устрою, уніфіковані вимоги і критерії до адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів, чіткі процедури утворення і ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, порядок встановлення і зміни їх меж тощо;

- підготувати й прийняти нову редакцію Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», удосконаливши забезпечення функціонування повноцінного місцевого самоврядування на різних рівнях управління, перерозподіл повноважень в системі органів місцевого самоврядування та між органами місцевого самоврядування та державними органами виконавчої влади;

- прийняти закон «Про місцевий референдум, оскільки з ухваленням Закону України «Про всеукраїнський референдум» у 2012 р. було втрачено правовий механізм проведення місцевого референдуму, що є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення;

- внести зміни до закону «Про співробітництво територіальних громад» щодо запровадження процедури приєднання територіальних громад до вже існуючих договорів про співробітництво;

- внести зміни до закону «Про регулювання містобудівної діяльності» щодо внесення до переліку документів з просторового планування на місцевому рівні плану об'єднаної територіальної громади, який включатиме функціональне зонування території, формування інженерно-транспортної інфраструктури, благоустрою території тощо.

Для вирішення проблемних питань та забезпечення успішної реалізації процесу *подальшого формування об'єднаних територіальних громад* необхідно:

- доопрацювати і внести зміни до перспективних планів формування територій громад для кожного регіону на основі положень Методики формування спроможних територіальних громад; встановити терміни доопрацювання перспективних планів та відповідальність обласних державних адміністрацій;

- законодавчо врегулювати питання виконання районними радами визначених законом повноважень в районах, територія яких провністю або частково охоплена створеними об'єднаними територіальними громадами;

- унормувати питання оптимізації структури та чисельності працівників районних державних адміністрацій в районах, територія яких провністю або частково охоплена створеними об'єднаними територіальними громадами;

- опрацювати питання удосконалення механізму державної фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та забезпечення стабільних джерел такої підтримки.

Для *посилення експертно-методичної та ресурсної підтримки створення і розвитку об'єднаних територіальних громад* необхідно:

- обласним державним адміністраціям активізувати роботу із надання методичної та консультативної допомоги органам місцевого самоврядування з питань добровільного об'єднання територіальних громад, а також органам місцевого самоврядування ОТГ щодо реалізації ними нових повноважень, проведення відповідної інформаційно-роз'яснювальної роботи, у тому числі в місцевих засобах масової інформації;

- налагодити ефективну роботу регіональних Центрів сприяння розвитку місцевого самоврядування в організаційній підтримці процесу добровільного об'єднання територіальних громад та їхнього подальшого розвитку;

- обласним державним адміністраціям забезпечити координацію роботи з надання організаційно-методичної допомоги об'єднаним територіальним громадам в підготовці проектних пропозицій для отримання

коштів на реалізацію інфраструктурних проектів за рахунок державних субвенцій;

- надати допомогу об'єднаним територіальним громадам з підготовки стратегічних та програмних документів щодо соціально-економічного розвитку громад, в т.ч. із залученням коштів міжнародної фінансової та технічної допомоги.

З метою зміцнення кадрового забезпечення проведення реформи та подальшого функціонування органів місцевого самоврядування необхідно:

- прийняти закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» з урахуванням пропозицій Президента України. Закон необхідний для врегулювання правових та організаційних засад служби в органах місцевого самоврядування, правового статусу посадових осіб, умов та порядку реалізації громадянами права на службу в органах місцевого самоврядування тощо в нових умовах функціонування місцевого самоврядування;

- опрацювати питання законодавчого врегулювання посилення відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування за прийняття та реалізацію управлінських рішень щодо місцевого розвитку та відповідності цих рішень законодавству України, а також за якісне надання населенню адміністративних та соціальних послуг;

- запровадити навчальні програми для посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, зокрема, з питань ефективного врядування, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, проектного менеджменту;

- запровадити механізми залучення громадськості до вироблення органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема з питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, затвердження статутів територіальних громад, проектів містобудівної документації тощо.

Відділ регіональної політики,

(А.П. Павлюк)

¹ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

² Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік : Указ Президента України від 07.12.2016 р. № 545/2016 / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/545/2016>.

³ Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р / Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=249350402>.

⁴ Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій ряду на 2017 рік : розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. N 275-р / Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249935442>

⁵ Децентралізація на власному досвіді: в яких регіонах найбільш позитивно оцінюють реформу? / Сайт Національної ради реформ [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://reforms.in.ua/ua/novyna/decentralizaciya-na-vlasnomu-dosvidi-v-yakyh-regionah-naybilsh-rozytyvno-ocinyuyut-reformu>

⁶ Децентралізація та реформа місцевого самоврядування : результати другої хвилі соціологічного опитування / Київський міжнародний інститут соціології [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/Analitychnyi>

⁷ Сайт Центральної виборчої комісії [Електронний ресурс] - Режим доступу: https://www.drv.gov.ua/portal!/cm_core.cm_index?option=ext_gromada&prejim=1&pmn_id=145

⁸ На призначення перших виборів чекають вже 106 об'єднаних громад / Офіційний сайт Мінрегіону України [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/press/news/na-priznachennya-pershih-viboriv-chekayut-vzhe-106-ob-yednanih-gromad-v-yacheslav-negoda/>.

⁹ Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад (станом на 10.05.2017 р.) / Сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/05/REYESTR-Dogovoriv-po-spivrobitnitstvu-standom-na-10.05.2017.pdf>.

-
- ¹⁰ Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 8 вересня 2016 р. № 601 / Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249308591>.
- ¹¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад : закон України від 09.02.2017 № 1851-VIII / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1851-19>.
- ¹² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів : закон України від 14.03.2017 р. № 1923-VIII / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1923-19>
- ¹³ Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища : закон України від 09.02.2017 р. № 1848-VIII / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1848-19>.
- ¹⁴ Про внесення змін до деяких законів України щодо набуття повноважень сільських, селищних, міських голів : закон України від 09.02.2017 р. № 1850-VIII / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1850-19>
- ¹⁵ Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268 та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 р. № 353 / Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=250014893>.
- ¹⁶ Про затвердження переліку спроможних об'єднаних територіальних громад, у яких відбулися перші вибори депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови у 2016 році : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 р. № 348-р / Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=250014874>
- ¹⁷ Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2017 рік" (щодо забезпечення фінансування місцевих виборів) / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61760.
- ¹⁸ Пропозиції Президента до Закону "Про службу в органах місцевого самоврядування / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2489&skl=9.
- ¹⁹ Про утворення Офісу реформ : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2016 р. № 768 / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/768-2016-p>
- ²⁰ Довідка щодо стану виконання місцевих бюджетів за січень-грудень 2016 року / Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: [http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/ДОВІДКА%20\(січень-грудень\).pdf](http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/ДОВІДКА%20(січень-грудень).pdf).
- ²¹ Сайт Мінрегіону України [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://www.minregion.gov.ua/press/news/48-4-mlrd-grn-do-mistsevih-byudzhativ-i-2-3-mlrd-grn-do-byudzhativ-otg-rezultati-finansovoyi-detsentralizatsiyi-za-2016-rik/>
- ²² Сайт Мінрегіону України [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://www.minregion.gov.ua/press/news/48-4-mlrd-grn-do-mistsevih-byudzhativ-i-2-3-mlrd-grn-do-byudzhativ-otg-rezultati-finansovoyi-detsentralizatsiyi-za-2016-rik/>
- ²³ Сайт Мінрегіону України [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://www.minregion.gov.ua/press/news/ob-yednani-gromadi-osvoyili-95-subventsiyi-na-rozvitok-infrastrukturi-svoyih-teritoriy-reforma-diyе/>

-
- ²⁴ Довідка щодо стану виконання доходів місцевих бюджетів за січень-квітень 2017 року / Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://www.minfin.gov.ua/news/view/vykonannia-dokhodiv-mistsevykh-biudzhativ-?category=bjudzhet&subcategory=local-budg>
- ²⁵ Місцеві бюджети за підсумками 4-х місяців 2017 року [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://reforms.in.ua/ua/novyna/miscevi-byudzhety-za-pidsumkamy-4-h-misyaciv-2017-roku>
- ²⁶ Деякі питання зарахування частини акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального до бюджетів місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 96 / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/96-2017-p>
- ²⁷ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату : закон України від 20 грудня 2016 року № 1793-VIII / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1793-19>
- ²⁸ Асоціація міст України [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://www.auc.org.ua/novyna/pro-problemy-obyednannya-terytorialnyh-gromad-na-zasidanni-pravlinnya-kyuivskogo-rv-amu>.
- ²⁹ Прем'єр-міністр доручив вирішити проблему штучного стримування об'єднання територіальних громад на Київщині [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/5669>
- ³⁰ Жебрівський пообіцяв Ахметову проблеми / Дзеркало тижня [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: https://dt.ua/POLITICS/zhebrivskiy-poobicyav-ahmetovu-problemi-229940_.html.
- ³¹ Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://www.minregion.gov.ua/press/news/nastav-chas-formuvannya-efektivnogo-rayonnogo-rivnya-i-vzhe-ochevidno-z-yakih-rayoniv-treba-pochinati-v-yacheslav-negoda/>
- ³² Об'єднана громада, що «поглинула» весь район: візит до Сновської ОТГ [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/5646>