

СУСПІЛЬНО-ГЕОГРАФІЧНІ ДОСЛІДЖЕННЯ

УДК 911.3

doi: 10.15407/ugz2016.04.037**Я.Б. Олійник¹, П.О. Остапенко²**¹Київський національний університет імені Тараса Шевченка²Державне підприємство «Український державний науково-дослідний інститут проектування міст «ДІПРОМІСТО» імені Ю.М. Білоколя, Київ

ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ: ПЕРЕВАГИ, РИЗИКИ, ЗАГРОЗИ

Мета публікації – розгляд низки об'єктивних проблем реформування територіальної організації влади в Україні. З позицій суспільної географії визначено критерії оцінювання спроможності новоутворених одиниць адміністративно-територіального устрою (далі АТУ) – об'єднаних територіальних громад. Розкрито напрями удосконалення реформи АТУ України та державного контролю за ефективним впровадженням реформи з децентралізації. Визначено пріоритети розроблення перспективних планів як форми запобігання формуванню неспроможних об'єднаних територіальних громад та практики застосування цих планів як важливого елементу механізму забезпечення процесу добровільного об'єднання територіальних громад.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій; об'єднані територіальні громади; ресурсна спроможність; перспективний план формування територій громад.

Ya. B. Oliynyk¹, P.O. Ostapenko²¹Taras Shevchenko National University of Kyiv²State Enterprise "Y.M.Bilokon Ukrainian State Scientific-Research Institute of Urban Design "Dipromisto", Kyiv

THE FORMATION OF AMALGAMATED TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE: BENEFITS, RISKS, THREATS

The purpose of the publication consideration a number of objective problems of reforming territorial organization of authorities in Ukraine. From the standpoint of human geography, are identified assessment criteria of newly established units of administrative and territorial structure (ATS) - amalgamated territorial communities. Reveals direction of improvement reform ATS of Ukraine and state control of effective implementation of decentralization reforms. Defined priorities develop of perspective plans, that forms prevent the formation of insolvent amalgamated communities and practice of application these plans as an important element of the mechanism to ensure the process of voluntary amalgamated territorial communities.

Keywords: administrative and territorial structure; amalgamated territorial communities; resource capacity; perspective plan of formation territorial communities.

Актуальність дослідження

В Україні з 2014 р. розпочалося формування нових одиниць адміністративно-територіального устрою (АТУ) – об'єднаних територіальних громад (ОТГ) шляхом укрупнення існуючих одиниць найнижчого порядку – сільських рад.

Адміністративно-територіальний устрій країни – це її каркас. Він визначає розвиток системи містобудування, державного управління, економіки, соціальної сфери тощо.

Якщо система адміністративно-територіального устрою сформована без урахування соціально-економічних, географічних, історичних, культурних особливостей розвитку території, демографічної, етнічної структури території, особливостей інфраструктурного розвитку, то система державного управління буде неефективною, і рано чи пізно її доведеться знову реформувати.

Комплексне дослідження усіх цих особливостей, наукове обґрунтування напрямів удосконалення реформи адміністративно-територіального устрою України є актуальним для багатьох наук, у тому числі й географії.

Мета публікації – розгляд низки об'єктивних проблем територіальної організації влади в Україні, зокрема обґрунтування підходу до наукового аналізу спроможності утворення об'єднаних територіальних громад.

Виклад основного матеріалу

Станом на 1 вересня 2016 р. в Україні було 184 офіційно утворених об'єднаних територіальних громад. З них 159 утворено у 2015 р., вони повноцінно функціонують, оскільки мають спільний бюджет та вже сформували всі відповідні служби для реалізації власних та делегованих державою повноважень.

25 ОТГ уже цілком самостійні, провели перші місцеві вибори голови та депутатів і формують свої виконавчі органи. Згідно чинного законодавства, бюджети таких ОТГ будуть виконуватись із нового бюджетного року¹

За експертними оцінками та власними оцінка-

¹ Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» №157-VIII

ми джерел інформації², до кінця 2016 р. в Україні планується утворення ще 183 ОТГ, що разом становитиме 367 таких утворень, або близько чверті від проектних [2].

Особливості проведення реформи адміністративно-територіального устрою

Як і в інших країнах Європи, де реформа АТУ вже проведена, метою цієї реформи в нашій країні є [2]:

- створення спроможних до розвитку територій;
- забезпечення якісними послугами населення;
- створення умов для кадрового зростання у місцевому самоврядуванні.

Сучасна реформа АТУ має дві принципові умови її проведення:

- реформування АТУ повинне відбуватися шляхом добровільного об'єднання територіальних громад;
- нові об'єднані територіальні громади повинні бути спроможними.

Ці умови підкріплюються законодавчою базою, яка включає:

1. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 № 1508-VII;

2. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-19;

3. Методику формування спроможних територіальних громад, Постанова КМУ від 08.04.2015 р., №214.

4. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 26.04.2015, підстава 288-19;

5. Закон України «Про місцеві вибори» від 14.07.2015, №595-VIII;

6. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 04.09.2015, №676-19.

Найбільш вагомими та основними нормативно-правовими актами, у яких закладені основні норми проведення реформи АТУ, є: Закон України «Про добровільне об'єднання громад» (далі - Закон) та Методика формування спроможних територіальних громад, затверджена Кабінетом Міністрів України (далі Методика).

Згідно із вищезазваним Законом, добровільне об'єднання повинне відбуватися на основі таких принципів:

1) повсюдності влади - у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування;

2) цілісності - територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися; об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області;

3) економічної ефективності - при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади;

4) відповідності - якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання.

Перспективні плани

Держава здійснює інформаційно-просвітницьку, організаційну, методичну та фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад.

До форм державної підтримки також відносяться розроблення перспективних планів формування територій громад областей. Перспективний план розробляють відповідні обласні державні адміністрації згідно з Методикою, опрацьованою Мінрегіоном та затвердженою Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до Методики, «*спроможні територіальні громади*» – це територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні 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, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці³.

Відповідно до внесених змін до Бюджетного кодексу, всі фінансові преференції, які передбачено для новоутворених ОТГ, надаються у випадку утворення таких громад з їх перспективним планом. Це головний запобіжник щодо поширення великої кількості неспроможних, дотаційних та ресурсно незабезпечених ОТГ⁴. Фактично, це і є основна функція перспективного плану.

Аналіз сформованих в областях перспективних планів показав, що далеко не всі вони ідеальні. На думку авторів статті, найбільш коректними та таки-

³Методика формування спроможних територіальних громад (Постанова КМУ, №214 від 08.04.2015 р.)

⁴ Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 26.04.2015, підстава 288-19

² <https://адмреф.сіаз.укр>

Таблиця 1. Формування об'єднаних територіальних громад в Україні (2014 – 2016 рр.)

Області	Кількість ОТГ у перспективному плані, 2015 р.	Кількість затверджених КМУ ОТГ	% затверджених КМУ ОТГ	Кількість утворених об'єднаних громад у 2015р.	Кількість утворених об'єднаних громад у 2016 р.	Всього утворено ОТГ у 2015-2016 рр.
Вінницька	106	29	27	2	2	4
Волинська	74	52	70	5	2	7
Дніпропетровська	89	74	83	15	1	16
Донецька	38	38	100	3		3
Житомирська	59	38	63	9	1	10
Закарпатська	0	0	0	2		2
Запорізька	69	51	74	6	1	7
Івано-Франківська	63	53	84	3	1	4
Київська	61	29	48	1	1	2
Кіровоградська	43	19	43	2	1	3
Луганська	24	24	100	2		2
Львівська	160	90	56	15	1	16
Миколаївська	32	28	88	1		1
Одеська	43	24		8		8
Полтавська	57	45	79	12	2	14
Рівненська	45	33	73	5	9	14
Сумська	51	49	96	1		1
Тернопільська	50	26	52	26		26
Харківська	59	53	90		3	3
Херсонська	43	41	95	1		1
Хмельницька	54	40	74	22		22
Черкаська	93	44	47	3		3
Чернівецька	35	27	77	10		10
Чернігівська	81	50	62	5		5
Всього	1429	957	-	159	25	184

ми, що відповідають дійсності, є лише два обласні перспективні плани – Луганської та Донецької областей, відповідальними за формування та затвердження яких були обласні військово-цивільні адміністрації.

На відміну від надмірної політизації процесу об'єднання громад у процесі їх схвалення обласними радами в інших областях, обидва плани були затверджені в повному обсязі.

У 2015 р. до Кабінету Міністрів подали плани 23 області, крім Закарпатської (табл. 1). Загальна кількість громад, запропонованих обласними державними адміністраціями (далі - ОДА) в перспективних планах (без Закарпатської області та АР Крим і територій проведення АТО в Донецькій та Луганській областях), становила 1429, що загалом відповідає експертним прогнозам [1]. Однак, чисельність ОТГ у кожній області є різною і ніяк не

корелює з площею та населенням відповідної території (табл. 1).

Відповідно до проведеного аналізу, можна зробити висновок, що лише близько 30 новоутворених ОТГ (15 %) мають більш-менш сформовану територіальну структуру та повністю відповідають урядовій Методиці формування спроможних територіальних громад. Решта ОТГ перебувають на стадії формування, і подальший їх розвиток може відбуватися за такими сценаріями:

Для міських та селищних ОТГ -

1) до ОТГ будуть приєднані нові сільські території;

Для сільських ОТГ-

2) ОТГ, утворені поблизу малих та середніх міст, у переважній більшості будуть приєднані до цих міст;

3) до ОТГ, утворених поза зоною впливу міст

та селищ, будуть додані інші сільські населені пункти, які також не потрапляють в зону такого впливу [3,5].

Детальний аналіз кожного перспективного плану показав, що практично всі вони, крім перспективних планів Донецької та Луганської областей, які вже згадувалися раніше, не охоплюють усієї території області, що фактично порушує п.1 ст. 11 Закону. Тобто, в кожній області залишилися певні «сірі плями», на території яких поки що відсутній варіант будь-якого об'єднання. За умови врахування цього фактора кількість ОТГ, які можуть бути утворені у областях, може досягти 2-2,5 тис., що значно перевищуватиме експертні прогнози [1, 2].

Однак, потрібно враховувати той факт, що не всі перспективні плани були погоджені КМУ у повному обсязі. Загалом КМУ погоджено та визнано спроможними близько 66% запропонованих у перспективних планах ОТГ – 957 (табл. 1).

Проаналізувавши вищевикладене, можна стверджувати, що розроблення перспективних планів необхідне для:

- належної реалізації державної політики у сфері територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою;
- запобігання формуванню дотаційних та неспроможних територіальних громад;
- стимулювання ОТГ, які утворилися не відповідно до перспективних планів, до подальшого об'єднання та утворення спроможних територіальних громад.

Варіанти добровільного об'єднання територіальних громад

Затвердження КМУ перспективного плану дає підставу Мінфіну включити всі ОТГ, які погоджені у перспективному плані та у яких пройшли вже перші місцеві вибори, у прямі міжбюджетні відносини. Це має бути фактичним «народженням» нової фінансово самостійної одиниці АТУ – об'єднаної територіальної громади.

Чи всі, таким чином затвержені ОТГ, є спроможними?

Аналіз показників спроможності кожної ОТГ, утворених у 2015 р. (159), здійснений у попередніх дослідженнях, показав, що лише 20% є фінансово спроможними та мають відповідну територіальну структуру [4].

Яким чином проводиться утворення нових ОТГ? Загалом, експерти виділяють 5 варіантів добровільного об'єднання територіальних громад. Розглянемо кожен з них.

1. Утворене об'єднання відповідає перспективному плану.

Якщо об'єднання територіальних громад відбувається згідно з затвердженим КМУ перспек-

тивним планом, ОТГ отримує прямі міжбюджетні відносини (стає окремою одиницею АТУ) та всі додаткові фінансові преференції, які передбачені у змінах до податкового кодексу. ОТГ формує свій виконавчий комітет.

П р и к л а д : Медвинська ОТГ, затверджена як спроможна згідно рішення КМУ №1206-р «Про затвердження перспективного плану формування територій громад у Київській області». Згідно з перспективним планом Медвинська сільська рада повинна об'єднатися із 5 сільськими радами та утворити Медвинську ОТГ із центром у селі Медвин (рис. 1).

2. Об'єднання НЕ відповідає перспективному плану, але центр громади визначений у перспективному плані.

За таких умов та якщо всі територіальні громади проектної ОТГ також входять до однієї ОТГ згідно затвердженого КМУ перспективного плану, ОТГ вже не може отримувати прямі міжбюджетні відносини, але вона стає окремою одиницею АТУ. Де-факто відбувається укрупнення сільської (міської чи селищної) ради (рис. 2).

П р и к л а д : Медвинська ОТГ затверджена як спроможна згідно рішення КМУ №1206-р «Про затвердження перспективного плану формування територій громад у Київській області». Відповідно до перспективного плану Медвинська сільська рада повинна об'єднатися із 5 сільськими радами та утворити Медвинську ОТГ із центром у селі Медвин. Однак, відповідно до рішень громадських обговорень, дві сільські ради відмовились добровільно об'єднуватись із Медвинською сільською радою та іншими сільськими радами, об'єднання яких планувалось згідно з перспективним планом. Враховуючи це, інші 4 сільські ради об'єднались без цих сільських рад у сільську ОТГ з центром у селі Медвин.

З а у в а ж е н н я : За таких умов ті сільські ради все одно у майбутньому будуть приєднані до цієї ОТГ, оскільки це, по-перше, передбачено перспективним планом, по-друге, зумовлено існуючими факторами розвитку території. Таке приєднання можливе двома шляхами: добровільно – у межах існуючого законодавства, або адміністративним рішенням після ухвалення Закону «Про адміністративно-територіальний устрій України».

3. Об'єднання НЕ відповідає перспективному плану, центр громади НЕ відповідає перспективному плану.

За таких обставин всі територіальні громади, що вирішили об'єднатися, згідно з перспективним планом повинні входити до іншої ОТГ, де-факто така ОТГ просто стає окремою одиницею АТУ без отримання будь яких фінансових преференцій, які передбачені змінами до Бюджетного кодексу у



Рисунок 1. Ілюстрація об'єднання громад відповідно до варіанту 1



Рисунок 2. Ілюстрація об'єднання громад відповідно до варіанту 2



Рисунок 3. Ілюстрація об'єднання громад відповідно до варіанту 3



Рисунок 4. Ілюстрація об'єднання громад відповідно до варіанту 4



Рисунок 4. Ілюстрація об'єднання громад відповідно до варіанту 5

рамках фінансування ОТГ. У переважній більшості центрами таких проектних ОТГ є села, у яких знаходиться одне або декілька промислових чи аграрних підприємств.

Приклад: Громада села Митаїв, як центру сільської ради, виявила бажання ініціювати об'єднання територіальних громад у Митаївську ОТГ з центром у селі Митаїв. За процедурою, передбаченою у Законі, звернулась до усіх суміжних територіальних громад та громад, суміжних з ними. Проте, оскільки у сусідньому селі Медвин, згідно затвердженого КМУ перспективного плану планується центр Медвинської ОТГ, лише одна сусідня сільська рада погодилась об'єднатися із Митаївською сільською радою та утворити Митаївську ОТГ з центром у селі Митаїв (рис. 3).

З а у в а ж е н н я : Пропозиції таких варіантів об'єднання є найпоширенішими. Однак, такі об'єднання є неспроможними, оскільки подібні проектні та існуючі ОТГ не в з м о з і реалізувати власні та делеговані повноваження, їх територіальна структура та ресурсний потенціал недостатній для подальшого розвитку.

4. Об'єднання НЕ відповідає перспективному плану, населені пункти з різних проектних громад, але центр проектної ОТГ відповідає перспективному плану.

За таких обставин ОТГ також не може отримувати прямі міжбюджетні відносини.

Приклад: Громада села Круті Горби, як центру сільської ради, виявила бажання приєднатися

до сусідньої проектної Медвинської ОТГ, інфраструктура якої більш розвинена: у селі Медвин є дільнична лікарня, два дитячих садочки, загальноосвітня школа (рис. 4).

З а у в а ж е н н я : За таких обставин доречним буде внести зміни до перспективного плану та збільшити межі проектної Медвинської ОТГ, оскільки такий варіант об'єднання не суперечить урядовій методиці формування спроможних територіальних громад.

5. Об'єднання НЕ відповідає перспективному плану, населені пункти із різних проектних громад, центр проектної ОТГ НЕ відповідає перспективному плану.

Варіант подібний до третього. За таких обставин ОТГ вже не може мати прямі міжбюджетні відносини, і де-факто така ОТГ просто стає окремою одиницею АТУ без отримання будь яких фінансових преференцій, передбачених змінами до Бюджетного кодексу у рамках фінансування ОТГ. У переважній більшості центрами таких проектних ОТГ є села, у яких знаходиться одне або декілька промислових чи аграрних підприємств.

П р и к л а д : Громада села Митаїв, як центру сільської ради, виявила бажання ініціювати об'єднання територіальних громад у Митаївську ОТГ з центром у селі Митаїв. До цього села виявили бажання приєднатися дві сільські ради, які згідно з перспективним планом повинні входити, так як і сама Митаївська сільська рада, до Медвинської ОТГ, та одна сільська рада, яка повинна входити до проектної Таращанської ОТГ (рис. 5).

З а у в а ж е н н я : Пропозиції таких варіан-

тів об'єднання є також поширеними. Однак, такі об'єднання є неспроможними, оскільки подібні проектні та існуючі ОТГ не можуть реалізовувати власні та делеговані повноваження, тому що їх територіальна структура та ресурсний потенціал недостатні для подальшого розвитку.

Висновки

Формування нових одиниць адміністративно-територіального устрою України - об'єднаних територіальних громад - потребує комплексного дослідження цих процесів, їх наукового обґрунтування, що є актуальним для багатьох наук, у тому числі й географії. Здійснений аналіз свідчить, що недостатньо науково обґрунтовані, недосконало розроблені та схвалені перспективні плани формування територій громад, не стали надійним запобіжником формування неспроможних громад.

Поява значної кількості низькоспроможних ОТГ свідчить про роль суб'єктивного чинника, вплив агробізнесу, великих забудовників тощо на реалізацію реформ в Україні, недостатній рівень кваліфікації експертного середовища та науковців, що розглядали ці питання, а також низький рівень державних службовців, на яких було покладено відповідальність за проведення реформи децентралізації влади в Україні.

Запропонований у статті підхід до наукового аналізу спроможності новоутворених ОТГ може бути використаний для розроблення системного механізму забезпечення формування спроможних ОТГ та їх подальшого розвитку, удосконалення напрямів реалізації реформи з децентралізації в Україні.

References [Література]

1. Anatoliy Tkachuk (2013). *Decentralization of power: from requirements to implementation (workbook)*. Kyiv : ICC Legal status. [In Ukrainian].
[Анатолій Ткачук. Децентралізація влади: від потреби до реалізації (робочий зошит) – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2013. – 116 с.]
2. Anatoliy Tkachuk (2015). *Scandinavian way. Experience the reform of administrative and territorial structure and local governments of Denmark and in Sweden*. Kyiv: Logos. [In Ukrainian].
[Анатолій Ткачук. Скандинавський шлях. Досвід реформ адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Данії та Швеції. – К.: Логос, 2015. – 124 с.]
3. Hanushchak Yu.I. (2013). *The territorial organization of power: Directions changes*. Under total. edited by prof. V. Kuybida. Lviv: Publishing House Astrolabe. [In Ukrainian].
[Ганущак Ю.І. Територіальна організація влади: Напрямки змін / за заг. ред. д. держ. упр., проф. Куйбіди В.С. – Львів: Видавництво «Астролябія», 2013. – 166 с.]
4. *Decentralization. Local budgets 159 combined 159 amalgamated communities*. Financial analyzes. Ed. J.M. Kazyuk (2016). Kyiv: The Ministry of Regional Development, Building and Housing and Communal Services of Ukraine. [In Ukrainian].
[Децентралізація. Місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад. Фінансово-аналітичні матеріали / За ред. Казюк Я.М. – К.: Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, 2016 р.]
5. Hanushchak Yu. (2015). *The reform of the territorial organization of power; Swiss-ukrayinkyu project Decentralization Support in Ukraine*. DESPRO. Kyiv: LTD Sofia-A. [In Ukrainian].
[Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К.: ТОВ «Софія-А», 2015. – 168 с.]