

ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК МІЖ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЄЮ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОЮ ІНТЕГРАЦІЄЮ



МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ



Центр «Нова Європа»
Київ

ZOIS Zentrum für Osteuropa-
und internationale Studien
Centre for East European
and International Studies



ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК МІЖ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЄЮ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОЮ ІНТЕГРАЦІЄЮ

Центр «Нова Європа» (Україна)
та
Центр східноєвропейських та міжнародних досліджень (ZOiS, Німеччина)

2020



Публікація видана в межах Ініціативи з розвитку аналітичних центрів в Україні, яку виконує Міжнародний фонд «Відродження» у партнерстві з Ініціативою відкритого суспільства для Європи (OSIFE) за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні.

Думки та позиції викладені у цій публікації є позицією авторів та не обов'язково відображають позицію Посольства Швеції в Україні, Міжнародного фонду «Відродження» та Ініціативи відкритого суспільства для Європи (OSIFE).

Координатор проекту зі сторони
Центру «Нова Європа»: *Сергій Солодкий*

Координатор проекту зі сторони ZOIS: *Гвендолін Зассе*

Автори аналітичних документів: *Сергій Солодкий, Тетяна Левонюк,
Вікторія Баласанян, Марія Дзюпин,
Олександра Калашнікова, Євгенія Козун,
Віктор Бобиренко, Юлія Біденко*

Коректура: *Маркіян Кузьмович*

ЗМІСТ

	ВСТУП	4
1	ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК МІЖ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЄЮ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОЮ ІНТЕГРАЦІЄЮ	5
2	ІСТОРІЇ УСПІХУ	9
3	ПЕРЕШКОДИ ДЛЯ ПОДАЛЬШОГО ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	14
4	РЕКОМЕНДАЦІЇ	22
	АБРЕВІАТУРИ, ВИКОРИСТАНІ В ДОСЛІДЖЕННІ	24
	ПРО АВТОРІВ	25

ВСТУП

Децентралізація вважається чи не найбільш успішною реформою в Україні, яку було здійснено в період після Революції гідності 2013-2014 рр. За словами українських стейкхолдерів, ця реформа дійшла свого «екватору», оскільки близька до рівня в 50% за головними індикаторами, а за деякими навіть його пододала. 44,2% – саме таку площу займають об'єднані територіальні громади від загальної території України та менше 30% українців наразі мешкають в поки що необ'єднаних територіальних громадах (без урахування територій тимчасово непідконтрольних уряду).

До децентралізації та антикорупційної реформи в Україні була прикута чи не найбільша увага західних урядів – і особливо, держав-членів Євросоюзу. Зокрема, реформа децентралізації продемонструвала стабільний прогрес та «подарувала» чимало приємних сюрпризів. Це дослідження підсумовує ці історії успіху, а також аналізує перешкоди, які залишилися, та виклики. У 2019 році активізувалися дискусії про якомога швидше завершення реформи. Реформа дійшла до того, що ті території, які хотіли об'єднатись, це вже зробили, і головне питання полягало у тому, чи переходити від добровільного до адміністративного процесу об'єднання. В той час як українські реформатори підтримали такий підхід, деякі спостерігачі з ЄС не погоджувалися, попереджаючи про можливі конфлікти як реакцію на адміністративний тиск зверху.

На цьому важливому для реформи етапі Центр «Нова Європа» (Україна) за підтримки ZOiS (Німеччина) здійснив масштабну дослідницьку роботу, аби оцінити чинний стан справ у децентралізаційній сфері та

краще зрозуміти виклики, які залишилися. Виходячи з цього, стає зрозумілішим, де і як зовнішні суб'єкти можуть посприяти цьому процесу.

Перший етап дослідження включав підготовку експертами регіональних звітів щодо Донецької, Харківської, Сумської, Полтавської, Львівської та Одеської областей. На другому етапі аналітики Центру «Нова Європа» та ZOiS підготували порівняльний аналіз, провівши також інтерв'ю з ключовими акторами, які залучені до процесу децентралізації в Україні (регіональними політиками, громадськими організаціями, журналістами).

Центр «Нова Європа» та ZOiS висловлюють особливу подяку регіональним партнерам, які взяли участь у нашому проєкті, – Віктору Бобиренку, Юлії Біденко, Олександрі Калашніковій, Марії Дзюпин, Вікторії Баласанян та Євгенії Козун. Крім того, дякуємо за цікаві спостереження, важливі ідеї Георгію Мільбрадту, Бастіану Файгелю, Бенедікту Геррманну, Володимирі Феськову, Івану Лукері, Олегу Любімову, Юлії Грицьку-Андрієш, Олександрі Слобожану та Сімоні Мушику.

1 ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК МІЖ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЄЮ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОЮ ІНТЕГРАЦІЄЮ

Більшість ключових стейкхолдерів, яких опитували аналітики в межах цього дослідження, погоджувалися, що децентралізація має пряме відношення до європейської інтеграції. Хоча значення реформи децентралізації в Україні широко визнано, її зв'язки з процесом європейської інтеграції не завжди добре вивчені. Інтерв'ю виявили, що ті, хто бере участь у здійсненні реформ, розглядають їх як важливу частину процесу переймання європейських стандартів. Крім того, реформи сприяють посиленню демократії, оскільки громадяни на місцях отримують додаткові важелі впливу на прийняття рішень.

Українці асоціюють успішну євроінтеграцію з практичними речами — з кращими лікарнями, відремонтованими дорогами, появою нових робочих місць. Багато з цих індикаторів успішної євроінтеграції напряду пов'язані з децентралізацією. Так, відповідно до опитування, здійсненого на замовлення Центру «Нова Європа» в травні 2018 року, українці обирали найчастіше такі ознаки успішної євроінтеграції¹:

¹ «Нова Європа: як її бачать українці?», Центр «Нова Європа», травень 2018 року. <http://neweurope.org.ua/visual-materials/nova-yevropa-yak-yiyi-bachat-ukrayintsi-3/>



Опитування здійснювалося у травні 2018 року соціологічною компанією ОІК Україна в рамках проекту «Програма сприяння громадянській активності «Долучайся!», що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) та здійснюється Радою в Україні. Всього було опитано не менше ніж 2000 осіб методом особистого інтерв'ю на своїй території в Україні, окремі тижняково опитування Країни та територіальних районів Луганської та Донецької областей. Малея помилка для національних виборів не перевищує 2,2%.

- поліпшене обслуговування в закладах соціальної інфраструктури (лікарнях, дитсадках, школах);
- поліпшена транспортна інфраструктура (наприклад, відбудовуються дороги, комфортний і безпечний транспорт);
- поява нових робочих місць;
- громада активніше вирішує власні проблеми, не чекаючи на допомогу держави;
- місцева влада дослухається до громади.

Із цих відповідей бачимо, що цілком практичні індикатори (як-то, нові дороги) йдуть паралельно з успіхами ціннісного характеру – відповідальнішими і активнішими громадами у вирішенні місцевих проблем. Згідно з опитуванням кожен четвертий українець вважає, що врахування місцевою владою думки громади – це і є успішна європейська інтеграція.

Звичайно, за своєю суттю ця реформа є глибоко українською. Вона не є вимогою Євросоюзу для тісніших відносин України з ЄС, втім ЄС регулярно заохочує Київ до впровадження децентралізації та відзначає її як «найуспішнішу реформу»². У самій Україні уряд також наголошує, що успішна децентралізація – це частина процесу європейської інтеграції³, і звертає увагу

² Хюґ Мінґареллі, «Децентралізація – чи не найважливіший успіх України», *Decentralization.gov.ua*, 21.02.2018. <https://decentralization.gov.ua/en/news/8317?page=18>

³ Віце-прем'єр-міністр України, 26 лютого 2019. <https://www.kmu.gov.ua/en/news/decentralizaciya-ce-shlyah-ukrayini-do-yevrosoyuzu-gennadij-zubko-u-bryusseli>



ОЛЕКСІЙ ЗАХАРЧЕНКО,

експерт (Суми):

«Європейська підтримка вимірюється не тільки в грошах. Це і робота з парламентом, урядом, і лобювання реформ, і координація наших українських експертів. Усе це має не менше значення, ніж кошти надані на самі реформи».

на відхід від пострадянської спадщини централізованого державного управління.⁴

Опитані нами стейкхолдери високо оцінювали допомогу Євросоюзу у сфері децентралізації. Насамперед, йшлося про підтримку інфраструктурних проектів. Вираз «оскільки ЄС підтримує, то, напевно, це має відношення до євроінтеграції» резюмує загальну логіку. Хоча ці ж стейкхолдери зазначали, що мають сумніви, що пересічні українці у такій же мірі пов'язують децентралізацію із євроінтеграцією, як це роблять експерти чи дипломати.

Децентралізація в Україні сприяє міжлюдським контактам між українцями, громадянами країн Євросоюзу та, в цілому, ЄС. Початок реформи був пов'язаний із цілою низкою програм і ініціатив, які ставлять за мету передачу європейського досвіду у сфері децентралізації українцям. Багато місцевих політиків отримали змогу відвідати країни ЄС або познайомитися, наприклад, з німецькими чи польськими

⁴ Умланд, А., «Ціна свободи. Як українська децентралізація впливає на пострадянський простір». *Vox Ukraine*, 30 січня 2019. <https://voxukraine.org/en/international-implications-of-ukraine-s-decentralization/>

експертами, які працюють в Україні в рамках проектів з просування децентралізації. До 2014 років такі контакти не носили настільки системного характеру – мешканці невеликих населених пунктів почувалися ізольованими: вони часто не виїжджали навіть до великих міст України, не кажучи вже про країни Євросоюзу.

За останні декілька років чисельні групи голів ОТГ їздили в країни Балтики, Польщі, Німеччини знайомитись із процедурами місцевого самоврядування. Опитані нами стейкхолдери називали такий вид допомоги ЄС найефективнішим. Ознайомчі поїздки зрештою дозволяють українській місцевій владі не просто вчитися, але й налагоджувати співпрацю з колегами всередині ЄС.

Кооперація українських органів влади та донорських організацій в сфері децентралізації цілком може слугувати ефективною моделлю для співробітництва у втіленні інших реформ. Загалом, наразі впроваджується 19 проектів і програм за підтримки західних країн⁵. Серед них програма «U-Lead з Європою» за підтримки ЄС та окремих країн-членів – Данії, Естонії, Німеччини, Польщі і Швеції, швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» (DESPRO), програма «DOBRE» за підтримки USAID та інші⁶.

За результатами звітів регіональних аналітиків найбільш відомим проектом є програма «U-Lead з Європою». Виконавцями проекту є Німецьке товариство міжнародного співробітництва (GIZ) та Шведське агентство з питань

міжнародного співробітництва і розвитку (Sida). Загальний обсяг фінансування – 102 млн. євро на 2016-2020 роки. У рамках проекту створений Центральний офіс реформ при Міністерстві розвитку громад та територій, а також в кожній області працюють регіональні Центри розвитку місцевого самоврядування (ЦРМС). ЦРМС безпосередньо працюють з громадами: від інформаційного та юридично-консультаційного супроводу громад до підвищення їх компетенцій у різних сферах, проведення різноманітних навчальних, просвітницьких заходів тощо. В цілому діяльність центрів оцінюється позитивно. На думку як експертів, так і представників ОТГ, найбільш ефективним видом допомоги за участі представників ЦРМС стали навчальні поїздки з обміну досвідом за кордон та в сусідні регіони, що дозволяють побачити перспективи реформи власними очима й, зрештою, налагодити політичні та економічні зв'язки.



ОЛЕКСАНДР ХОРУЖЕНКО,

Директор Сумського Центру розвитку місцевого самоврядування:

«У нас діють 15 угод, кілька проектів між Європою і Міністерством розвитку громад та територій, виділяються величезні кошти на фінансування – для U-Lead це більше трьох мільярдів гривень на три роки. Багато про що значить і присутність в Україні європейських координаторів, і наближення до Ангели Меркель. Роль ЄС величезна. Скажу навіть так – без підтримки ЄС ми б цей процес (ред. – децентралізацію) навіть не розпочали б.»

⁵ Карта донорів децентралізації. <https://donors.decentralization.gov.ua/projects>

⁶ Там само.



Депутатка Одеської міської ради:

«Те, що вкладається в навчання, це дуже цінна підтримка. Тому що з нашого бюджету отримати на таку нісенітницю, як вважають наші чиновники, неможливо. А за рахунок іноземних фондів, ми дійсно багато вкладаємо в людей знань».

В 2017 році була здійснена спроба посилити групу підтримки України за рахунок запровадження спеціальних посланців (*special envoys*) — своєрідних високопоставлених радників, які б курували певні напрямки реформ від кожної країни G7 і таким чином посилювали б реформаторські зусилля українського уряду. Ця ідея була озвучена канцлером Меркель на саміті G7 в Таорміні. Зрештою, Німеччина призначила спецпосланцем з децентралізації колишнього прем'єр-міністра Саксонії Георга Мільбрата.⁷ Поки що це залишається унікальним форматом співпраці України та Німеччини, що слугує прикладом потужної підтримки української реформи децентралізації.

Іноземна допомога важлива не тільки для створення ОТГ, але для інших етапів децентралізації. Наприклад, в липні 2019 року почав працювати проект «Модельовання адміністративно-територіального устрою на субрегіональному рівні у Волинській, Одеській, Полтавській, Чернівецькій та Київській областях». Ініціатива впроваджувалася Українською асоціацією

районних та обласних рад за підтримки Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні»⁸. Він спрямований на розробку моделей спроможних районів, тобто субрегіональних адміністративних одиниць, які б склали основу для відповідного законодавства. Більше того, раніше вже були напрацьовані законопроекти зі зміни меж районів Донецчини, Луганщини, Тернопільщини та Харківщини.

В основу української реформи децентралізації покладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування. Втім цей документ надає змогу кожній країні визначити власний курс. Як показує історія впровадження децентралізації на європейських теренах, немає універсального рецепту успіху. Те, що можна реалізувати в одній країні, цілком може бути недосяжним навіть в сусідній державі. Тому Україні довелося визначити та почати впроваджувати власну унікальну модель, запозичивши — але не скопіювавши — кращі практики Скандинавських країн (їх фаза



Представник громадської організації (Одеса):

«Я думаю, вони вже замінили державні структури. Якби не їхня діяльність, не їхня робота, Україна мала б в десять разів менше ОТГ, оскільки обласні адміністрації та обласні ради, принаймні на Півдні України, абсолютно не зацікавлені в реформах».

⁷ G7 в Україні: підтримка, критика чи критична підтримка, Центр «Нова Європа», 2018. http://neweurope.org.ua/wp-content/uploads/2018/03/Policy-Memo_NEC_G7-v-Ukrayini_ukr-1.pdf

⁸ Стартував ще один проект, який допомагатиме сформувати оптимальну модель районного рівня в Україні. <https://decentralization.gov.ua/news/11415?page=3>

добровільного об'єднання відзеркалює українську модель), країн Балтики, Німеччини, Польщі, Франції (система нагляду за діяльністю ОТГ, включаючи увагу до терміну «префекти»). І таким чином Україна переймає європейські стандарти.

Представники донорських організацій зазначають, що українці сміливо підійшли до реформи децентралізації та намагаються вирішувати наявні проблеми вже в процесі імплементації реформи. Підтримка децентралізації в Україні іноземними донорами є однією з рушійних сил цієї реформи, хоча наші респонденти порекомендували звернути увагу на проекти, які дублюють діяльність інших, зокрема у сферах енергоефективності та підтримки об'єктів медичної допомоги. Тому краще звітування та спілкування між донорами були б бажаними. Крім того, не вистачає проектів з розвитку місцевої економіки та підприємництва, створення нових робочих місць для розвитку громади.

2 ІСТОРІЇ УСПІХУ

Станом на 10 січня 2020 року було створено 1029 об'єднаних територіальних громад, які мають власні чіткі зобов'язання, бюджети і права. Об'єднана територіальна громада (ОТГ) — це первинний орган місцевого самоврядування в Україні, який створюється на основі добровільного об'єднання мешканців кількох сільських, селищних чи міських територій. Після об'єднання створюється новий адміністративний центр, а в ньому — спільні для об'єднаних населених пунктів органи самоврядування.

На користь успішності реформи свідчить і той факт, що про децентралізацію схвально відгукуються самі українці — далеко не всі реформи отримали позитивний суспільний відгук. Так, 43% українців підтримували кроки влади щодо децентралізації (негативно ставилися удвічі менше — 27%). Утім, 61% респондентів заявили, що поки не відчула змін від використання додаткових коштів, які отримали місцеві бюджети⁹.

Ця невідповідність може пояснюватися тим, що децентралізація за своєю суттю є довготривалим процесом, який не може давати швидкі результати, які часто хочуть бачити люди. Формування об'єднаних територіальних громад — перший етап

⁹ «Громадська думка населення щодо реформи децентралізації». Загальнонаціональне опитування населення проведено Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з Київським міжнародним інститутом соціології 16-28 серпня 2018 року в усіх регіонах України за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей. Опитано 2041 респондента. Статистична похибка не перевищує 3,3%. <https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-dosyagnennya-i-problemi-otsinki-gromadyan>

децентралізації — очікувалося завершити навесні 2020 року. Другий етап має на меті прискорити реформи в галузі охорони здоров'я, освіти, соціальних послуг, енергоефективності тощо. Власне, саме на цьому етапі українці зможуть відчувати у повній мірі всі переваги децентралізації. Однак навіть на поточному проміжному етапі зміни помітні.

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

Спостерігачі звертають увагу на те, що органи місцевої влади наразі більш уважні до очікувань представників громади. Раніше локальні політики могли ігнорувати побажання земляків, аргументуючи це тим, що «з центру» не дають коштів або не схвалюють той чи інший проект. Сьогодні представників громадянського суспільства залучають до так званих «бюджетів участі» — річ майже безпрецедентна для пострадянського простору, коли активні громадяни можуть впливати на пріоритетність вирішення місцевих проблем. Аналітики з регіонів також відзначають, що місцеві політики стають більш відповідальними і підзвітними. Особливо це відчутно в сільській місцевості, де влада тепер концентрується в руках осіб, яких обирають люди. А раніше вона концентрувалась в районних державних адміністраціях (РДА), керівництво яких призначалося президентом. Підвищення відповідальності посадових осіб повинно сприяти зниженню рівня корупції в Україні. Раніше чиновники могли розкрадати гроші зі столиці без прямого контакту зі своїм виборчим округом. Система, де місцеві чиновники мають більш прямий контакт і відповідальність перед своєю



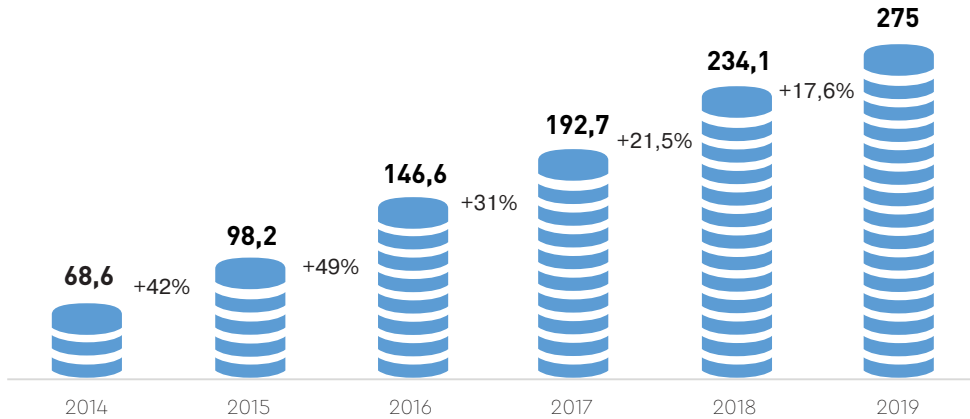
ОКСАНА ДАЩАКІВСЬКА,

старший викладач УКУ, кафедра політичних наук,
керівниця Західноукраїнського представництва
МФ «Відродження»:

«Поліпшення інфраструктури, ключова роль — нові дороги. Раніше мешканці Львівщини часто перекривали дороги, страйкували через поганий стан доріг, оскільки були проблеми із доїздом громадського транспорту. Змінилися школи, суттєво змінився рівень та якість освіти, яка є в ОТГ, звичайно ще є певна різниця порівняно з освітою у Львові, проте підвищення рівня є однозначно».

громадою, ускладнює можливості для таких дій. Загроза публічного осуду, можливо, у таких обставинах має більше значення, ніж рішення українського суду.¹⁰ У цьому контексті важливо підтримувати місцеві незалежні ініціативи та проекти, спрямовані на моніторинг бюджетних витрат, а західні донори, які сприяють антикорупційній діяльності в Україні, повинні звертати більшу увагу на цей аспект. Крім того, важливим для українського уряду та зовнішніх зацікавлених акторів має бути реформування правоохоронної системи та судової сфери, оскільки багато місцевих незалежних розслідувачів зазнали загрози життю або загинули через еліти, які намагаються зберегти налагоджені корупційні схеми.

¹⁰ Марк Бернар, «Розумна Децентралізація: Шлях до Економічного Процвітання», VoxUkraine, 2015. <https://voxukraine.org/uk/smart-decentralization-a-bottom-up-path-toward-functioning-institutions-and-economic-prosperity-ukr/>

Графік 1. Власні доходи загального фонду місцевих бюджетів, млрд. грн

ЗРОСТАННЯ БЮДЖЕТІВ ГРОМАД

Представники ОТГ одногосно називають головним успіхом децентралізації збільшення місцевих бюджетів. Більші місцеві бюджети, у свою чергу, збільшують можливості населених пунктів для вирішення локальних проблем. Це стало можливим, зокрема, через внесення змін до Бюджетного кодексу України. Так, 2018 року надходження власних доходів до загального фонду місцевих бюджетів України склали 234,1 млрд грн. В 2014 році доходи місцевих бюджетів становили 68,6 млрд грн. А за

підсумками 2019 року ці доходи зросли до 275 млрд грн. (дивитися Графік 1).^{11 12}

¹¹ Матеріали підготували на підставі даних Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Основних напрямів бюджетної політики на 2019-2021 роки, Закону України «Про Державний бюджет на 2019 рік» експерти Групи фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Мінрегіоні (за підтримки Програми «U-LEAD з Європою» та проекту SKL International). https://decentralization.gov.ua/news/10670?fbclid=IwAR0F89YRsn9N_Elc_wIAU86V9gkyGhO8Ly_YvnG9n-uQytlcAQa_QLEShig

¹² Виконання доходів місцевих бюджетів, Міністерство фінансів України. <https://mof.gov.ua/en/vykonannya-dokhodiv-mistsevyykh-biudzhativ>



ОЛЕКСІЙ ЗАХАРЧЕНКО,
експерт (Суми):

«Маленькі міста часто показують більшу ініціативу у проведенні змін, бо стараються вижати з реформи максимум користі на себе. Для них це можливість вийти зі стагнації і ті, хто зможе реформою скористатись, пізніше замінять сусідів у ролі лідерів регіону».

ДЕБЮРОКРАТИЗАЦІЯ

Завдяки процесу децентралізації у багатьох громадах з'явилися Центри надання адміністративних послуг. У таких центрах люди отримують різні довідки, дозвільні документи без необхідності їхати в обласний чи районний центр. Станом на 1 жовтня 2019 року кількість ЦНАПів в Україні становила – 806 центрів¹³. Загалом, 53% ЦНАПів в країні пропонують від 50 до 135 послуг¹⁴.

Понад те, з'явилися навіть «мобільні адміністратори», спеціальні автомобілі, які виконують роль пересувного ЦНАПу для віддалених населених пунктів. Таким чином, адміністративні послуги можуть отримати просто на дому люди похилого віку, люди з постійними та тимчасовими вадами здоров'я, а також ті, кому важко пересуватись. Так, у Лиманській ОТГ в Донецькій області

«мобільний ЦНАП» з'явився наприкінці 2018 року – спеціаліст надає послуги досить швидко, у середньому за 20 хвилин.

НОВА ІНФРАСТРУКТУРА

Наші респонденти розповіли, як вперше за тривалі роки невеликі міста та села виходять із своєрідної сплячки, оскільки нові кошти у бюджетах дозволяють відновити місцеву інфраструктуру. Місцева влада фінансує ремонти старих шкіл, спорудження нових, ремонтуються комунальні споруди, які востаннє відновлювалися ще в радянські часи.

НОВІ ПОСЛУГИ

Місцева влада починає опікуватися тими питаннями, на які раніше не звертала увагу чи через брак коштів, чи через просте небажання вирішувати проблеми. Наприклад, багато ОТГ вирішили питання щодо вивезення твердих побутових відходів, встановили міжміські транспортні сполучення або запровадили спеціальний транспорт для людей похилого віку та з інвалідністю. А деякі громади, наприклад, місто Мерефа в Харківській області, почали інвестувати в громадську безпеку завдяки впровадженню єдиної системи відеоспостереження. Відповідний проект у 2018 році навіть став одним із переможців урядового конкурсу в Україні – у номінації «Кращі практики місцевого самоврядування».

¹³ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, 10 жовтня 2019 року. <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/477/10.10.2019.pdf>

¹⁴ ЦНАПи для громадян та бізнесу. <https://my.gov.ua/info/news/207/details> (01.07.2019)

МІЖНАРОДНІ ПРОЕКТИ

Нові умови змушують громади активно шукати нові можливості для розвитку. Міжнародна підтримка процесу децентралізації дозволяє місцевим політикам брати участь у навчальних візитах за кордон для вивчення найкращих практик. Це ж створює умови для налагодження корисних контактів, які згодом перетворюються в сталу співпрацю. Так, громади на Львівщині часто співпрацюють з муніципалітетами Польщі та Німеччини. Зокрема, Щирецька селищна громада співпрацює з німецьким містом Гуденсбергом. Цей проект підтримується Федеральним міністерством економічного співробітництва та розвитку Німеччини та охоплює низку заходів у сферах від культури до інфраструктури.

ТУРИСТИЧНІ МОЖЛИВОСТІ

Міста і села почали звертати більшу увагу на розвиток своїх туристичних можливостей. Новоміська ОТГ у Львівській області, приміром, отримала грант у 1 млн євро, аби збудувати туристичне містечко, стилізоване під ковбойський Дикий Захід, але з українською автентикою.¹⁵ Багато громад регулярно проводять особливі фестивалі, які б мали так само приваблювати туристів. У Лиманській ОТГ на Донеччині проводиться, приміром, фестиваль полуниці.

РОЗВИТОК ДІАЛОГУ МІЖ ГРОМАДАМИ

Децентралізація сприяє діалогу між громадами. «Внаслідок децентралізації почали спілкуватися одне з одним, для Донецького регіону це дуже важливо. Раніше комунікація була дуже слабою, а зараз ще й немає центру — Донецька, тому будуюмо нові зв'язки», — розповіла під час підготовки цього дослідження представниця неурядового сектору з Маріуполя. Міжмуніципальне співробітництво, засноване на відповідних угодах, допомагає подолати проблеми, пов'язані із браком ресурсів. На середину 2019 року в Реєстрі договорів про співробітництво територіальних громад було зареєстровано 450 договорів.¹⁶



Представник громадської організації, Одеса:

«На місцях ремонтують об'єкти соціального спрямування: школи, музеї, будинки культури... Але суть децентралізації не в цьому, а в тому, аби на місця залучати інвестиції. Поки що місцева влада, на жаль, не зовсім розуміє, як це робити».

¹⁵ 1 000 000 євро за дикий Захід Карпатських гір або як Новоміська ОТГ грант отримала. <https://decentralization.gov.ua/news/8833?page=2>

¹⁶ «Співробітництво громад», аналітичне дослідження, вересень 2019 року. <http://cooperation.acsa.com.ua>

3 ПЕРЕШКОДИ ДЛЯ ПОДАЛЬШОГО ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Після понад 5 років реформи більшість стейкхолдерів в Україні вважають, що процес добровільного об'єднання громад має бути завершеним; існує широке розуміння того, що ті громади, які хотіли об'єднатися, вже це зробили. Тому, на думку таких фахівців, варто переходити до нового етапу – адміністративного. Це передбачає об'єднання громад згідно з перспективним планом формування громад, який є ключовим документом планування процесу об'єднання громад з боку держави. Згідно з Законом України «Про добровільне об'єднання

територіальних громад» перспективні плани розробляються для кожної області та АР Крим і остаточно затверджуються Кабінетом Міністрів України. В них за різними показниками визначаються оптимальні ОТГ, які мають бути самодостатніми, спроможними.

В той же час залишаються розбіжності щодо кількісної оцінки створення ОТГ. Приміром, прихильники децентралізації вказують на статистичні дані Міністерства розвитку громад та територій, які показують, що понад 70% населення

Графік 2. Населення



- * Міста обласного значення – міста, які є економічними і культурними центрами, мають розвинуту промисловість, комунальне господарство, значний державний житловий фонд, зазвичай із кількістю населення понад 50 тисяч осіб.

України зараз охоплено реформою (за винятком територій тимчасово непідконтрольних уряду), опоненти стверджують, що ця цифра дещо некоректна. Вони вказують на те, що цей показник включає не лише населення ОТГ, але і міст обласного значення, що приєднали територіальні громади, як і мешканців міст обласного значення без об'єднання (дивитися Графік 2).¹⁷

Крім того, прагнення тримати швидкий темп реформи призвело до затвердження багатьох ОТГ, створених добровільно, але не за перспективними планами областей, які були розроблені відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад, розробленої Міністерством розвитку громад та територій України. Цей документ був затверджений в 2015 році та визначає механізм та умови формування спроможних територіальних громад, а також порядок розроблення і схвалення перспективних планів. Іншими словами, перспективні плани стали підганятися під вже сформовані громади, які були створені без урахування цих перспективних планів. На думку українських можновладців це сприяло існуванню ОТГ, які не обов'язково були спроможними забезпечити відповідний рівень послуг та власний економічний розвиток. Варто відзначити, що 73% об'єднаних громад в Україні мають дотаційні бюджети.¹⁸



Депутат міської ради, Одеська область:

«Було багато перешкод, які не давали області розвиватися. На півдні області мешкають національні меншини; існують занепокоєння, що об'єднання громад призведуть до сепаратизму. Я не знаю, чи це правда. Упередження, можливо, якісь»

Адміністративному завершенню децентралізації протистояли деякі іноземні експерти та деякі представники місцевого бізнесу. Міжнародний досвід показав, що жодна країна не завершила децентралізацію виключно на добровільній основі і що кожен випадок мав свої унікальні характеристики та часові рамки для проведення реформ. Головна стурбованість деяких іноземних експертів полягала в тому, що примусове об'єднання решти громад може призвести до широких протестів. Так, улітку 2017 року сотні тисяч громадян виступили проти примусового об'єднання місцевих органів влади у двох федеральних землях Східної Німеччини. У деяких містах протестний рівень громадян сягав показника 1989 року, коли Східна Німеччина виступила проти комуністичного режиму.¹⁹

Загалом, якими б не були аргументи сторін, перешкоди, які заважали децентралізації дотепер, за великим рахунком не зникли і зі зміною центральної влади. Якщо їх не

¹⁷ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, 10 грудня 2019 року. <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/506/10.12.2019.pdf>

¹⁸ З добровільної фази об'єднання громади ми переходимо до об'єднання, заснованого на спроможності. – Альона Бабак. <https://decentralization.gov.ua/news/11593>

¹⁹ Коли місцеві органи влади стають занадто великими: Ризики надмірного злиття. Уроки Німеччини, Фелікс Розел. <https://voxukraine.org/uk/koli-mistsevi-organi-vladi-stayut-zanadto-velikimi-riziki-nadmirnogo-zlittya/>

врахувати і не намагатися вирішити, то проблеми можливі за будь-якого процесу об'єднання – швидкого адміністративного або розтягнутого у часі добровільного. Регулярні загальнодержавні місцеві вибори за Конституцією в Україні мають відбуватися у жовтні 2020 року. Українські урядовці наголошують на їх проведенні на новій територіальній основі, тобто зі сформованими ОТГ та новим районним рівнем влади.

Враховуючи велику кількість громад, що залишаються не об'єднаними (більше 350 ОТГ згідно з перспективними планами), місцевий опір цілком вірогідний. Для прикладу: у 2019 році було створено 203 ОТГ, у 2018 – 141, в 2017 – 299, в 2016 – 207, у 2015 – 159. Тому дефакто добровільного об'єднання мав бути чітко оголошений з відповідною комунікацією. Більше того, необхідна надзвичайно інтенсивна комунікаційна кампанія та постійний процес консультацій на місцях. Чим аргументованішою та прозорішою буде позиція уряду щодо об'єднання, тим менше буде супротиву серед громадськості.

САБОТАЖ РЕФОРМИ ЗІ СТОРОНИ МІСЦЕВИХ МОЖНОВЛАДЦІВ

Представники громад підтвердили, що чітка та прозора позиція центральних органів влади щодо часових рамок реформи та всіх її етапів є запорукою успішного завершення реформи. Поки уряд слабо реагував на спроби регіональних лідерів пригальмувати та, таким чином, підірвати загальний темп та впровадження реформи децентралізації. Наприклад, під час президентства Петра

Порошенка Закарпаття була єдиною областю, яка не ухвалила перспективний план формування громад. За словами незалежних експертів, колишній голова обласної адміністрації Геннадій Москаль гальмував процес децентралізації, апелюючи, приміром, до об'єднання територіальних громад як підґрунтя для сепаратизму. Більше того, він навіть подавав позовну заяву до Верховного суду України щодо скасування окремих положень закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який запустив процес децентралізації в країні.²⁰

Станом на 10 січня 2020 року понад 90% території України було охоплено перспективними планами (за винятком територій тимчасово непідконтрольних українському уряду), проте деякі області значно відстають у порівнянні. В Одеській області перспективний план охоплював



Журналіст, Одеська область:

«Дуже велика проблема, що кожна територіальна громада в Одеській області має свою історію. Це історія не просто економічна, краєзнавча, це історія національно-краєзнавча. У нас серйозна проблема полягає в тому, що створення громад з різних етнічних сіл, призводить до дуже серйозних конфліктів і озлобленості населення».

²⁰ Закарпатській ОДА відмовили у скасуванні окремих норм закону про децентралізацію, https://zaxid.net/verhovniy_sud_vidmoviv_zakarpatskij_oda_u_skasuvanni_okremih_norm_zakonu_pro_detsentralizatsiyu_n1453927

менше 40% територіальних громад, тоді як у Київській області він охоплював 57,8%.²¹

Наразі ми маємо чіткі заяви від президента та від депутатів парламентської більшості про підтримку і необхідність логічного завершення децентралізації. Зокрема, парламент ухвалив закон, який дозволяє Кабінету Міністрів затверджувати перспективні плани формування громад незалежно від обласних державних адміністрацій (ОДА).

БРАК РОЗУМІННЯ

Децентралізація тісно пов'язана із реформами, для запровадження яких на рівні ОТГ доводиться приймати непопулярні рішення, наприклад, закривати малокомплектні школи у зв'язку із оптимізацією та підвищенням якості освітніх послуг. З іншого боку, реформи системи охорони здоров'я також не завжди синхронізовані з децентралізацією.

Отже, проблемою є слабка прив'язка системи реформування місцевого самоврядування до секторальних реформ, зокрема, медичної, освітньої, реформи адміністративних послуг та соціальної політики. Спостерігачі відзначають, що ці реформи, які від початку мали бути частиною однієї комплексної стратегії, проводяться окремо. Крім того, дається взнаки недостатня координація між установами на центральному рівні. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства (перейменоване новою владою на Міністерство розвитку

громад та територій) є провідною інституцією децентралізації, але не несе відповідальності за галузеві реформи, які були розроблені та впроваджуються на регіональному рівні іншими міністерствами.

Влітку 2019 року в парламенті Міністерством розвитку громад та територій було презентоване бачення реформи районного рівня. За розрахунками відомства, замість 490 чинних районів мають бути створені 102.²² Втім, немає кінцевого розуміння, як буде виглядати цей рівень, а його моделювання потребує широкої інформаційно-роз'яснювальної роботи з представниками громад, районів та областей. Критично важливим є і вибір кінцевого дизайну реформи з повноваженнями кожного рівня влади та синхронізацією всіх аспектів адміністративно-територіальної реформи та децентралізації з іншими.

ПАТЕРНАЛІСТСЬКО-СПОЖИВАЦЬКЕ СПРИЙНЯТТЯ ОБ'ЄДНАННЯ ГРОМАД

Хоча в українських громадах спостерігаються позитивні тенденції щодо активізації місцевого населення, створені ОТГ все ще часто приймають стратегічні документи суто для задоволення вимог законодавства або для проведення роботи з донорськими організаціями. Крім того, аналітики з регіонів зазначають, що часто місцеві органи влади прагнуть догодити своїм виборцям, тому орієнтуються на проекти з високою видимістю. «На

²¹ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, 10 січня 2020 року. <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf>

²² Чому, як і коли мають змінитися райони, <https://decentralization.gov.ua/news/11369?fbclid=IwAR2Np5qLUOr5Oow5elpchDRY6N1Wp5yu2LZbpjsExA8LPKBSlWaahmUEEI>

місцях ремонтують об'єкти соціального спрямування: школи, музеї, будинки культури, фельдшерсько-акушерські пункти. Але сутність децентралізації не в цьому, а в тому, щоб на місця залучити інвестиції. Поки місцева влада, на жаль, не зовсім розуміє, як це робити», — підсумував представник громадської організації з Одещини.

Позитивним прикладом слугує рішення голови Тростянця на Сумщині взяти на баланс міського бюджету міську лікарню та почати її модернізувати. «Громада на це витратить мільйони гривень, які могла б вкласти у швидку «гарну картинку», як це роблять інші. Але через десять років Тростянець поміняється ролями з сусідніми містами; тут буде сучасна лікарня, а з решти населених пунктів лікарі просто повиїжджають», — розповів Олександр Хоруженко, голова Сумського Центру розвитку місцевого самоврядування.

КОМУНІКАЦІЯ

Представники перших громад зазначають, що створювали об'єднані громади як своєрідні стартапи, багато хто не розумів обсягу повноважень і відповідальності, що супроводжували цю реформу. Спочатку бракувало загальнодоступної інформації, особливо у 2015-2016 роках. Цей брак знань, відповідно, сприяв створенню негативних міфів про реформу. Так, деякі мас-медіа активно поширювали маніпулятивні матеріали в руслі «децентралізація означає сепаратизм». Респонденти підкреслювали, що люди, які живуть в об'єднаних громадах, не завжди знають про принципи їх функціонування. Там, де громади ще не об'єднані, поширюються міфи про невідворотність закриття шкіл і лікарень або про вимирання



ІВАН ЛЕЩЕНКО,

голова Білоцерківської ОТГ, Полтавська область.

«Децентралізація — це найбільший удар по радянській системі рад, яка у нас була вибудувана... І це уже незворотний процес, хто б не прийшов до влади. Пригальмувати на деякий час це все можна, але зупинити — ні. Пройде кілька років і люди будуть до цього повертатися, бо це прогресивний напрямок розвитку влади на місцях. Є державні питання і є власні повноваження. Власні повноваження — це прерогатива місцевої влади. Єдине, що потрібно чітко розуміти свої повноваження і не «перетягувати ковдру» на свою сторону ні державі, ні місцевій владі».

сіл, багато суперечок ведеться навколо питання про ринок землі.

Згідно з результатами опитування Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, що здійснювалося у партнерстві з Київським міжнародним інститутом соціології у серпні 2018 року, 16% опитаних добре знали, у чому полягає реформа децентралізації, 60% — щось чули (у 2017 році — 62%).²³ Тобто громадськість підтримує процес в загальних рисах, але не розуміє його належним чином, тому інформаційно-роз'яснювальна робота має продовжуватися.

²³ Громадська думка населення щодо реформи децентралізації, Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, <https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-dosyagnennya-i-problemi-otsinki-gromadyan>

ПИТАННЯ СПРОМОЖНОСТІ

Більшість співрозмовників визнали, що деяким новоствореним громадам бракує ресурсів для забезпечення власного розвитку в різних сферах. Наприклад, лише деякі з 15 перших створених громад у Львівській області вважалися спроможними. На думку експертів та урядовців, одне можливе пояснення цієї розбіжності у можливостях полягає в тому, що деякі громади об'єднувались на власний розсуд, без урахування перспективних планів, тому вони можуть бути економічно неспроможними підтримувати власний розвиток.

Фактично, єдиним документом, де надається визначення спроможної громади, є Методика формування спроможних територіальних громад. Згідно з нею «спроможні територіальні громади – 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 одиниці».²⁴

Питання спроможності часто пов'язують також з кількістю населення громади. Наприклад, Моніторинг процесу децентралізації, який здійснює Міністерство розвитку громад та територій України, оцінює українські області у сфері децентралізації. Серед складових

рейтингу – кількість ОТГ із населенням менше 5 тис. осіб. Відповідно, чим більше таких громад в області, тим нижчий її загальний рейтинг.

Більше того, експерти Групи фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Міністерстві розвитку громад та територій проаналізували показники фінансової діяльності 665 ОТГ за 2018 рік. За результатами дослідження невеликі за територією та чисельністю населення ОТГ здебільшого мають низьку фінансову спроможність. Виняток становлять громади, на територіях яких розміщені бюджетотворюючі підприємства²⁵. Втім, успішні громади (такі як Шахівська в Донецькій області з чисельністю населення до трьох тисяч осіб) доводять, що розмір органів місцевого самоврядування не завжди впливає на ефективність, а залежить скоріше від місцевих умов таких як активність населення, можливості для розвитку туризму та інших факторів.

На початку 2019 року український уряд визнав необхідність здійснити оцінки ефективності ОТГ. Одним із оптимальних варіантів подальшого розвитку неспроможних громад є їхнє приєднання до інших та створення більшої за площею і чисельністю ОТГ. Втім, тут варто враховувати небажання фінансово спроможних громад об'єднуватися з бідними. Наприклад, органи місцевого самоврядування міст обласного значення часто не бажають приєднувати населення сільських територіальних громад, розташованих навколо цих міст. Наразі в Україні 44 міста обласного значення, до яких приєдналися територіальні громади, з 82 включених в перспективні плани

²⁴ Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2020-n>

²⁵ У великих громадах більше можливостей: експерти проаналізували бюджети 665 ОТГ за 2018 рік. <https://decentralization.gov.ua/news/10649>

областей. В свою чергу, територіальні громади сіл висловлюють побоювання, що у разі приєднання до заможних ОТГ їх інтереси будуть недостатньо враховані.

У січні Кабінет Міністрів України прийняв постанову «Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад». Нова версія містить критерії, які повинні дозволяти громадам «оцінювати» власні можливості — людський потенціал, а також фінансові та майнові ресурси.²⁶

ПРОБЛЕМА КВАЛІФІКОВАНИХ КАДРІВ

«Однією з проблем є глобальний кадровий голод, тобто в органах місцевого самоврядування мало спеціалістів, які взагалі розуміють, що таке місцеве самоврядування», — зазначила представниця неурядового сектору з Маріуполя. Крім того, з початком реформи децентралізації оновлення як керівного, так і депутатського корпусу відбулося лише частково. Брак кадрів є особливо критичним в селах, а сильна управлінська команда є значною мірою запорукою успіху громади. Більше того, немає системного підходу до питання реформи державної служби на місцях. Щоб децентралізація була справді успішною, вона повинна поєднуватися з реформами державного управління та державної служби на місцях.

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА БЕЗПЕКА

«Децентралізація — це вірус, який підриває вашого сусіда — Росію». Це думка, висловлена Спеціальним посланником уряду Німеччини з питань реформ у галузях урядування та децентралізації в Україні Георгом Мільбрадтом. Він вважає, що всеохоплююча реформа українських сіл та містечок у поєднанні зі збільшенням можливостей пересічних українців з формування місцевого порядку денного викликає зацікавленість росіян в українському позитивному досвіді. За словами Мілбрата, демократизація «знизу догори» в Україні зрештою може завоювати серця і уми росіян, а децентралізація може стати свого роду «м'якою силою України».

Утім, оптимізм прибічників децентралізації поділяють далеко не всі в Україні. Так, як можновладці, такі і чимало неурядових спостерігачів висловлюють свої аргументи щодо необхідності впровадження запобіжників проти певних «побічних ефектів» наділення додатковими повноваженнями громад. Існує побоювання: чим більш самостійними ставатимуть регіони, тим більшим може бути апетит до отримання ще більшої автономності — аж до рішень, які йтимуть у розріз із національними інтересами України.

Питання децентралізації було у фокусі переговорів між Україною та Росією із самого початку війни на Донбасі в 2014 році. Російський наратив щодо «сепаратизму» будувався на тому, що громадяни східних та південних областей України хотіли би більше повноважень. Найбільш гарячим питанням під час переговорів було питання надання особливого статусу окремим районам

²⁶ Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2020-n>

Донбасу.²⁷ Серед українців існує занепокоєння, що під виглядом реформи децентралізації, яка є загальноприйнятною, влада може легітимізувати сепаратистські режими, підтримувані Росією.

Існує і інший вимір побоювань, які стосуються не лише Росії. Так, аналогічні сценарії вимальовують опоненти децентралізації відносно окремих районів Одещини, Закарпаття та Чернівецької області. Приміром, у Одеській області певна специфіка у сприйнятті об'єднання громад спостерігається в районах компактного розселення етнічних меншин. Місцеве самоврядування в районах Бессарабії висловлює побоювання, що об'єднання громад може негативно вплинути на етнічну самобутність та якість соціальних і адміністративних послуг в громадах. Спостерігалася також політизація цього питання з боку окремих народних депутатів.

Прибічники децентралізації намагалися активно дезавувати міфи про децентралізацію, яка провокуватиме сепаратизм, наголошуючи, що досі жодна з більше ніж тисячі створених ОТГ не виявила якоїсь схильності до сепаратизму. Росія вдалася до акту агресії в 2014 році навіть без децентралізації і з жорстко централізованою моделлю управління. Закордонні стейкхолдери, які опікуються децентралізацією в Україні, так само скептично ставляться до подібного роду аргументів. На їхню думку, децентралізація за скандинавським зразком (а саме його українці взяли на озброєння) навпаки посилить імунітет держави до будь-

яких проявів сепаратизму.²⁸ Більше того, децентралізація (через передачу влади на місцевий рівень) позбавляє російську «гібридну війну» основних аргументів для відокремлення чи анексії областей.²⁹

²⁷ Позачергове пленарне засідання, Верховна Рада України, 31 серпня 2015 року. <https://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/5961.html>

²⁸ Умланд, А., 2019. Ціна свободи. Як українська децентралізація впливає на пострадянський простір, Vox Ukraine. <https://voxukraine.org/uk/tsina-svobodi-yak-ukrayinska-detsentralizatsiya-vplivaye-na-postradyanskij-prostir/>

²⁹ Романова, В., Умланд, А., 2019. Реформи децентралізації в Україні з 2014 року: досягнення та майбутні проблеми, Chatham House. <https://www.chathamhouse.org/publication/ukraine-s-decentralization-reforms-2014-initial-achievements-and-future-challenges>

РЕКОМЕНДАЦІЇ

- 1 Бути залученими до удосконалення законодавства.** Державам-членам ЄС, що володіють глибокими знаннями про процес децентралізації, слід продовжувати відігравати активну роль у подальших зусиллях із впровадження відповідного українського законодавства. Першочерговим завданням є вибір кінцевого дизайну реформи децентралізації з чітко розписаними повноваженнями кожного рівня влади, етапами реформи та синхронізацією всіх аспектів адміністративно-територіальної реформи та децентралізації з іншими – зокрема, з медичною, освітньою, реформою адміністративних послуг та соціальною політикою.
- 2 Посилювати інформаційно-роз'яснювальну роботу.** Наразі все ще існує багато упреджень щодо реформи децентралізації, тому критично важливим є продовження та посилення інформаційної кампанії з метою детального роз'яснення ключових складових реформи. Особливо слід звернути увагу на пояснення завдань майбутнього субрегіонального рівня влади. ЄС міг би підтримувати відповідні комунікаційні ініціативи.
- 3 Акцентувати увагу на проектах розвитку.** Донорським організаціям, які представлені переважно країнами ЄС, слід звертати більшу увагу на підтримку ініціатив із запуску та впровадження проектів місцевого розвитку. Збільшення кількості спеціалістів, які могли би допомагати представникам громади від етапу написання проекту до його втілення, є дуже важливим.
- 4 Посилювати кадровий потенціал органів місцевого самоврядування.** Розвиток громад більшою мірою залежить від професійності та ініціативності керівництва цих громад. Тому важливим є проведення представниками ЄС тренінгів та консультацій щодо залучення інвестицій, розвитку підприємництва, стратегічного планування для представників місцевого самоврядування. Особливо це стосується голів ОТГ, депутатів та членів виконкомів, які є ключовими учасниками процесу прийняття рішень, однак часто не мають стратегічного бачення розвитку своєї громади.
- 5 Враховувати специфіку регіонів.** При продовженні реформи децентралізації необхідно звернути більшу увагу на деякі регіони. Зокрема, це стосується Закарпатської, Чернівецької та Одеської областей, з компактним проживанням національних меншин. Доцільним є посилення обміну досвідом між цими регіонами (взаємні візити представників національних меншин, перегляд існуючих донорських проектів та програм). Із іншого боку, в Луганській та Донецькій областях необхідно сприяти міжмуніципальному співробітництву.

- 6 Підтримувати ініціативи з розвитку локальної демократії в ОТГ.** Доцільною є більша залученість донорських агенцій, де ключову роль відіграє ЄС, до навчання місцевих представників громадянського суспільства та місцевого самоврядування щодо механізмів громадської участі у процесі прийняття рішень.
- 7 Сприяти проведенню діалогів.** Оскільки вже виникали конфлікти між головами створених громад, виконавчими органами та РДА, слід врахувати специфіку та інтереси громад, особливо при зміні субрегіонального рівня влади. Варто проводити дії на випередження, такі як тренінги з фасилітації прийняття рішень щодо об'єднання інших речей, що стосуються життя громади (в рамках проектів, що підтримуються ЄС).
- 8 Продовжувати організацію *study tours* для представників ОТГ.** Раніше громади були стурбовані тільки рівнем отриманої ними фінансової допомоги, але, коли реформи набрали обертів, вони почали задумуватися про питання сталого економічного розвитку. Тому критично важливим є продовження організації візитів до країн ЄС з метою вивчення кращих практик місцевого економічного розвитку, покращення послуг, які надає муніципалітет, тощо.
- 9 Розбудовувати партнерські відносини між українськими ОТГ та громадами країн ЄС.** Розвиток міст-побратимів після створення ОТГ буде сприяти культурній інтеграції українських громад та розвитку бізнес-контактів (особливо цінних для малого та середнього бізнесу). В Україні є чимало громад, охочих знайти таких партнерів.

АБРЕВІАТУРИ, ВИКОРИСТАНІ В ДОСЛІДЖЕННІ

ВП ЦРМС – відокремлений підрозділ Центру розвитку місцевого самоврядування. ЦРМС та 24 ВП фінансуються програмою «U-LEAD з Європою: Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні («U-LEAD з Європою»), яка діє за сприяння Європейського Союзу та країн-членів: Данії, Естонії, Німеччини, Польщі та Швеції.

ОДА – обласна державна адміністрація

ОМС – органи місцевого самоврядування

ОТГ – об'єднана територіальна громада

ММС – міжмуніципальне співробітництво

РДА – районна державна адміністрація

ТГ – територіальна громада

ЦНАП – Центр надання адміністративних послуг

ПРО АВТОРІВ

Вікторія Баласанян — соціологиня ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення». Отримала ступінь магістра соціології в Одеському національному університеті ім. І. І. Мечникова. У 2015-16 роках була стажеркою в рамках проекту «Ініціатива з розвитку аналітичних центрів України».

Юлія Біденко — доцентка, докторантка кафедри політології Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Має магістерський ступінь з соціології, кандидатка політичних наук. Експертка Ініціативи Представництва ЄС в Україні «Team Europe». Учасниця дослідницьких та науково-педагогічних проектів в Європейському гуманітарному університеті (Вільнюс, Литва), Карловому університеті (Прага, Чехія), Гьотінгенському університеті, Католицькому університеті Айхштетт-Інгольштадт (Німеччина). Випускниця Української Школи Політичних Студій, Aspen Institute-Kyiv, European Union Visitors Program. Працювала тренером для проектів Konrad Adenauer Stiftung, Hans Seidel Foundation, «50 % успіху», УАЛ-Харків, «Школа Нових Лідерів», «Нові обличчя».

Віктор Бобиренко — з 2010 року експерт Бюро аналізу політики (Суми), політичний експерт. Блогер, публіцист. Публікується в «Українській правді». У 2005 – 2010 роках — начальник управління молоді та спорту Сумської облдержадміністрації.

Марія Дзюпин — аналітикиня Асоціації сприяння самоорганізації населення. З 2012 року працює як аналітик з правових питань у сфері муніципального права та місцевої демократії. У 2014 закінчила

юридичний факультет Львівського національного університету імені І.Франка. З 2016 року голова Фондації імені Григорія Яхимовича. Авторка особистого блогу на сайті ЛІГА.блоги. Співавторка таких аналітичних досліджень: «Співробітництво громад: нові можливості для освіти та медицини» (2019), «Безперспективні «перспективні плани»: як надалі об'єднуватимуться громади?» (2019). У 2017 році проходила стажування у Фондації розвитку Центрально-Східної Європи (Люблін, Польща).

Гвендолін Зассе — директорка ZOiS з 1 жовтня 2016 року. Професорка порівняльної політики на кафедрі політики та міжнародних відносин та в Школі міждисциплінарних досліджень в Оксфордському університеті, а також є професорським співробітником в Nuffield College та асоційованим старшим аналітиком Carnegie Europe. Її академічна кар'єра охоплює вивчення історії, слов'янознавство та політологію в Гамбурзькому університеті, вона здобула ступінь магістра та доктора політичних наук у Лондонській школі економіки. Після здобуття ступеня доктора вона спочатку посіла посаду доцента в Центральноєвропейському університеті, а потім працювала на посаді викладача / старшого викладача в Лондонській школі економіки, перш ніж переїхати до Оксфорду в 2007 році, де вона стала дійсним професором у 2013 році.

Олександра Калашнікова — аналітикиня ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення». Отримала ступінь магістра політології в Одеському національному

університеті ім. І. І. Мечникова. З 2007 по 2015 рік працювала старшим науковим співробітником Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Одесі.

Євгенія Козун – аналітикиня ГО «Інститут аналітики та адвокації» (Полтава). Експерт з проведення соціальних досліджень.

Тетяна Левонюк – аналітикиня Центру «Нова Європа». Завдяки конкурсу «Стажування студентів вищих навчальних закладів на базі аналітичних центрів» проходила стажування у Центрі «Нова Європа» у квітні-вересні 2018 року. Бакалавр зі спеціальності «Міжнародні відносини» Білоруського державного університету, магістр (спеціалізація «Зовнішня політика») Інституту міжнародних відносин КНУ імені Тараса Шевченка. Її дослідницькі інтереси включають європейську інтеграцію, відносини Україна-ЄС, відносини України з країнами Вишеградської четвірки (Словаччина, Чехія).

Сергій Солодкий – перший заступник директора Центру «Нова Європа». Експерт із зовнішньої політики, міжнародних відносин та безпеки. З 2009 по 2017 працював в Інституті світової політики. Закінчив Вестмінстерський університет за спеціальністю «Міжнародні відносини», а також Інститут журналістики Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Із 1999 року працював редактором відділів міжнародних новин у провідних виданнях України – щоденна газета «День», «Газета 24», «Главред». Його коментарі та інтерв'ю регулярно публікують як в українських, так і закордонних мас-медіа. Солодкий брав участь у написанні низки аналітичних записок та досліджень з питань зовнішньої політики та регіональної безпеки.

Центр «Нова Європа»

<http://neweurope.org.ua/>



info@neweurope.org.ua



<https://www.Facebook.com/NECUkraine/>



https://Twitter.com/NEC_Ukraine

-  <http://neweurope.org.ua/>
-  info@neweurope.org.ua
-  <https://www.facebook.com/NECUkraine/>
-  https://twitter.com/NEC_Ukraine